

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL Y**  
**DESARROLLO**



**TESIS DOCTORAL**

**El impacto de la empresa transnacional en la evolución de la economía  
panameña: el sector portuario como caso de estudio**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

**Sara Fernández Penit**

DIRECTOR

**Jorge Oscar Fonseca**

**Madrid, 2016**

**Universidad Complutense de Madrid**

**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales**

**Departamento de Economía Internacional y Desarrollo**



**El impacto de la empresa transnacional en la  
evolución de la economía panameña: el sector  
portuario como caso de estudio**

Memoria para optar al título de Doctora

**Autora: Sara Fernández Penit**

**Director: Jorge Oscar Fonseca**

**2015**



## INDICE

Resumen .....	11
Abstract .....	14
Capítulo 1. Introducción.....	17
1.1 Caracterización de la internacionalización de la producción a nivel global.....	18
1.2 Posicionamientos teóricos sobre los efectos del proceso de expansión de la ET.....	24
1.3 Formulación de hipótesis y objeto de Estudio. Estructura de la investigación. ....	26
Capítulo 2. La expansión de las empresas transnacionales: una aproximación teórica.....	31
2.1 Aproximación teórica al fenómeno de expansión de la ET.....	31
2.1.1 Enfoque basado en la dinámica global del capitalismo.....	32
2.1.2 Enfoques basados en la perspectiva empresarial.....	50
2.2 Limitaciones para el análisis del fenómeno de expansión de la ET .....	64
2.2.1 Limitaciones del enfoque dinámico del sistema capitalista global .....	65
2.2.2 Limitaciones del enfoque centrado en la empresa.....	66
2.2.3 Integración de teorías .....	71
2.3 Propuesta interpretativa de la expansión de la ET .....	75
2.3.1 Enfoque dinámico del sistema global del capitalismo .....	76
2.3.2 Perspectiva empresarial.....	80
Capítulo 3. Propuesta metodológica para el estudio de caso.....	83
3.1 Propuesta metodológica .....	83
3.1.1 Propuesta interpretativa.....	83
3.1.2 Propuesta analítica.....	84
3.1.3 Posicionamiento: Selección de variables para el análisis de los efectos .....	86
3.2 Introducción de conceptos: empresa transnacional y desarrollo .....	89
3.2.1 Diferencias entre los términos de empresa transnacional e inversión extranjera directa. ....	89
3.2.2 Desarrollo.....	92
3.3 Modo de expansión de la ET y efectos en la economía receptora.....	101
3.3.1 Estrategias .....	101
3.3.2 Modalidades .....	108
3.4 Características de la economía receptora: Vinculación con los efectos.....	111
3.4.1 Características de las economías subdesarrolladas .....	111
3.4.2 Vinculación entre el proceso de expansión de la ET y la economía receptora .....	112
Capítulo 4. Caracterización del proceso de expansión de las ET en América Latina y el Caribe.....	117



4.1 Estrategias empresariales en América Latina y el Caribe .....	118
4.1.1 Acceso a recursos naturales.....	120
4.1.2 Penetración en mercados locales o regionales. ....	123
4.1.3 Mejorar la eficiencia para acceder a terceros mercados.....	139
4.1.4 Acceso a activos estratégicos. ....	142
4.2 Evolución de los flujos de IED en ALC desde la década de los noventa .....	146
4.2.1 IED en la década de los noventa .....	147
4.2.2 Impacto de crisis global en los flujos de IED: 2000-2003 .....	150
4.2.3 Recuperación de flujos de IED: 2004-2007 .....	153
4.2.4 Impacto de la crisis internacional: 2007-2011 .....	154
4.3 Caracterización de los flujos de IED en América Latina y el Caribe.....	160
4.3.1 Patrón de origen de los flujos de IED hacia ALC .....	161
4.3.2 Destino geográfico de la IED. ....	170
4.3.3 Patrón sectorial de la IED en ALC.....	173
4.4 Conclusiones: Balance de la IED en ALC.....	175
<b>Capítulo 5. Antecedentes del actual modelo económico panameño .....</b>	<b>189</b>
5.1 Origen de la República de Panamá: el Canal de Panamá (1519-1903).....	190
5.1.1 Antecedentes de la República de Panamá (1519-1903) .....	190
5.1.2 Intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos en Panamá (1846-1903) .....	191
5.2 Administración del Canal por Los Estados Unidos (1903-1977) .....	196
5.2.1 Período revisionista de las relaciones Panamá-Estados Unidos (1904-1964).....	196
5.2.2 Antecedentes a los Tratados Torrijos-Carter (1964-1977).....	207
5.3 Transición: Hacia un Canal administrado por Panamá (1977-1999).....	216
5.3.1 Contexto político (1980-1999) .....	217
5.3.2 Implementación de los Tratados de 1977: Integración de los activos entregados.....	220
5.3.3 Reformas estructurales. Políticas más relevantes (1977-1999).....	228
5.4 Estructura de la economía de Panamá .....	241
5.4.1 Producción.....	241
5.4.2 Distribución.....	246
5.4.3 Consumo .....	247
5.4.4 Sector exterior .....	248
5.5 Resultados de las dinámicas.....	251
5.5.1 Evolución histórica de Panamá: del descubrimiento al Canal de Panamá (1519-1903) .....	252
5.5.2 Construcción y administración del Canal por los Estados Unidos (1903-1977).....	254
5.5.3 Transición: Hacia un Canal administrado por Panamá (1977-1999) .....	258
5.5.4 Ámbito de la producción de la economía panameña.....	260

Capítulo 6. Canal panameño (2000-2014): ¿puente hacia el desarrollo?	261
6.1 Contexto político y socioeconómico (2000-2014)	261
6.1.1. Evolución de indicadores macroeconómicos (CEPAL, 1999-2015)	264
6.1.2 Evolución de indicadores socioeconómicos	273
6.2. Políticas más relevantes	277
6.2.1 Política fiscal	277
6.2.2 Política financiera	281
6.2.3 Política comercial	283
6.2.4 Política de competencia	284
6.3 Estructura económica panameña (2000-2014). Producción	287
6.3.1 Sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones	290
6.3.2. La construcción y minería	292
6.3.3 Comercio	293
6.3.4. Centro bancario internacional (CBI)	294
6.3.5 Sector agropecuario	296
6.3.6 Actividad de hostelería y restaurantes	296
6.3.7 Suministro de energía eléctrica, gas y agua	296
6.3.8 Industria manufacturera	297
6.4 Estructura económica (2000-2014). Distribución de la renta	297
6.5 Caracterización de la estructura de la economía de Panamá. Consumo	300
6.6 Sector exterior	303
6.7 Resultados	305
Capítulo 7. las empresas transnacionales en la economía panameña	309
7.1. Antecedentes históricos de la actividad de la ET en Panamá	309
7.1.1 Criterio de medida de inversión directa	310
7.1.2 Mediados del siglo XIX hasta la IIGM. Modernización por el capital americano	311
7.1.3 Período de industrialización por sustitución de importaciones. (1945-1970)	313
7.1.4 IED en el sector industrial con fines de exportación y empresas mixtas. (1970-1990)	314
7.2. Aproximación sectorial a la IED: Origen de la República hasta finales del siglo XX	317
7.2.1 Explotación de recursos mineros e hidrocarburos	318
7.2.2 La Compañía Panameña de Fuerza y Luz	319
7.2.3 The United Fruit Company	321
7.2.4 La Zona Libre de Colón	326
7.2.5 Centro financiero Internacional	331
7.2.6 Zona del Canal de Panamá: Compañía del Canal y bases militares	335
7.3 Contexto político y económico desde mediados de la década de 1990	337

7.3.1 Privatizaciones. Fusiones y adquisiciones (1998-2007).....	338
7.3.2 Objetivos estratégicos y proyectos en la Región Interoceánica .....	339
7.3.3 Planes Estratégico del Gobierno desde el año 2010.....	343
7.4. Marco legal de Panamá relevante a efectos de la ET.....	344
7.4.1 Marco de política nacional .....	344
7.4.2 Incentivos a la Inversión privada (por extensión a la IED).....	347
7.4.3 Marco institucional de la IED en el ámbito internacional.....	354
7.5 Análisis de la IED desde la década de 1990.....	359
7.5.1 Aproximación a los flujos de IED.....	359
7.5.2 Distribución sectorial de la IED. La ET en la economía panameña (Desde mediados 1990).....	366
7.6 Conclusiones sobre la ET en Panamá.....	384
7.6.1 Reflexiones/Balance sobre la actividad de la ET en Panamá.....	385
7.6.2 Razones que explican el protagonismo de la ET.....	388
7.6.3 Elección de caso de estudio: la inversión extranjera en el sector portuario panameño.....	390
<b>Capítulo 8. Efectos de la expansión de la ET en el sector portuario panameño.....</b>	<b>393</b>
8.1 Contexto general y modelos de gestión del sector portuario.....	394
8.1.1 Tendencias en el sector del transporte internacional.....	394
8.1.2 Evolución de los sistemas de gestión de los puertos.....	401
8.2 Aproximación al sector marítimo panameño .....	413
8.2.1 Participación de Panamá en las principales rutas de la flota mercante mundial .....	414
8.2.2 Estrategia marítima nacional.....	417
8.2.3 El Canal de Panamá en el siglo XXI.....	418
8.2.4 Registro marítimo internacional.....	434
8.3 La expansión de las empresas transnacionales en el sector portuario panameño.....	435
8.3.1 Caracterización del sector portuario panameño en la actualidad.....	435
8.3.2 El proceso de privatización portuaria en Panamá.....	439
8.3.3 Comparativa entre puertos estatales y concesionados.....	442
8.4. Efectos: Objetivos y resultados.....	447
8.4.1 Objetivos de la privatización de los puertos en Panamá .....	447
8.4.2 Garantía y calidad del servicio prestado.....	452
8.4.3 Evolución de movimientos e ingresos.....	471
8.4.4 Empleo, condiciones laborales e implicaciones sociales .....	473
8.4.5 Más IED futura bajo el modelo de concesiones .....	476
8.5 Balance final.....	478
<b>Conclusiones .....</b>	<b>481</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>491</b>

## Índice de Tablas

Tabla 01 Países del mundo: entradas mundiales de inversión extranjera directa.....	22
Tabla 02 Indicadores económicos en Panamá (1990-2015).....	245
Tabla 03 Algunos agregados macroeconómicos .....	268
Tabla 04. Panamá: Indicadores macroeconómicos seleccionados 1990-2014 .....	269
Tabla 05. Panamá: Mercado de trabajo .....	273
Tabla 06. Panamá: Población total (1980-2015) .....	276
Tabla 07 Panamá: tasas de crecimiento de la población total, por quinquenios.....	276
Tabla 08 Panamá y ALC: magnitud de la pobreza (1979-2013).....	277
Tabla 09. Panamá: Producto interno bruto sectorial (2003-2008).....	290
Tabla 10 Panamá: Producto interno bruto sectorial.....	292
Tabla 11 Panamá: estructura de ocupados, por sector de actividad económica .....	292
Tabla 12 Panamá: Producto interno bruto sectorial.....	293
Tabla 13 Panamá: proporción del ingreso per cápita captado por quintil .....	301
Tabla 14 Panamá: grado de desigualdad en la distribución del ingreso .....	301
Tabla 15 Panamá: participación del consumo y la inversión en el PIB.....	303
Tabla 16 Panamá: participación del consumo y la inversión en el PIB.....	304
Tabla 17 Impuestos corporativos: Comparativa de Panamá vs. ALC, USA y Alemania .....	349
Tabla 18 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares) .....	366
Tabla 19 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares) .....	366
Tabla 20 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares) .....	367
Tabla 21 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares) .....	367
Tabla 22 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares) .....	368
Tabla 23 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares) .....	368
Tabla 24 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares) .....	368
Tabla 25 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares) .....	368
Tabla 26 Participación de la IED neta en la FBKF .....	369
Tabla 27 Participación de la IED neta en la FBKF .....	369
Tabla 28 Participación de la IED neta en la FBKF .....	369
Tabla 29 Composición de la IED por sector económico en Panamá.....	371
Tabla 30 IDE en ZLC .....	387
Tabla 31 Estructura geográfica del comercio en la ZLC en 2012 .....	387
Tabla 32 Contribuciones del Sistema Económico del Canal a Panamá. 1999 .....	423
Tabla 33: Historia de las tasas de peaje del Canal de Panamá .....	428
Tabla 34: Ranking de puertos en Latinoamérica 2014 .....	439
Tabla 35: Principales modelos de gestión portuaria en Latinoamérica .....	445
Tabla 36: Puertos Concesionados y Estatales .....	446
Tabla 37: Movimiento anual de contenedores (TEU) por puerto.....	450
Tabla 38: Comparativa de los servicios prestados por los puertos según propiedad.....	451
Tabla 39: Comparativa en el tráfico de puertos privados y estatales .....	455
Tabla 40: Ranking de competitividad.....	462
Tabla 41 Calificación por usuarios.....	463
Tabla 42: Eficiencia en la carga de puertos públicos y privados.....	464
Tabla 43: Movimiento de contenedores por puerto.....	464
Tabla 44: Comparativa de los principales puertos y su productividad.....	472

## Índice de Gráficos

Gráfico 01 Evolución del PIB panameño entre 2010 y 2015. Base 1996 .....	244
Gráfico 02 Distribución del Valor Añadido Bruto por sectores .....	244
Gráfico 03 Indicadores de Pobreza en Panamá .....	249
Gráfico 04 Evolución del Consumo de las familias y de la FBKF.....	250
Gráfico 05 Inversión Extranjera Directa en Panamá. Relevancia del Fenómeno.....	254
Gráfico 06: Movimiento anual total de contenedores (TEU) .....	449
Gráfico 07: Comercio exterior de bienes como porcentaje del PIB .....	454
Gráfico 08 Eficiencia/Movimientos/Tiempos de espera .....	460
Gráfico 09 Volumen de contenedores gestionados en el puerto Manzanillo .....	466
Gráfico 10 Volumen de contenedores gestionados en el puerto de Balboa .....	467
Gráfico 11 Volumen de contenedores gestionados en el puerto PSA Panamá.....	469
Gráfico 12 Volumen de contenedores gestionados en el puerto Colón (CCT) .....	470
Gráfico 13 Volumen de contenedores gestionados en el puerto de Cristóbal (CCT).....	471

## GLOSARIO DE SIGLAS

(ACP)	Autoridad del Canal de Panamá
(AMF)	Acuerdo Multifibras
(AMI)	Acuerdo Multilateral de Inversiones
(AMP)	Autoridad Marítima de Panamá
(ALADI)	Asociación Latinoamericana de Integración
(ALC)	América Latina y el Caribe
(ALCA)	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
(ASEP)	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
CCP)	Comisión del Canal de Panamá
(CBI)	Centro Bancario Internacional de Panamá
(CeFA)	Certificado de Fomento a la Agro exportación
(CFI)	Centro Financiero Internacional de Panamá
(CP)	Canal de Panamá
(CEPAL)	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
(CLICAC)	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor
(CT)	Costes de Transacción
(ET)	Empresa Transnacional
(ERSP)	Ente Regulador de los Servicios Públicos
(FBKF)	Formación Bruta de Capital Fijo
(FyA)	Fusiones y Adquisiciones
(FMI)	Fondo Monetario Internacional
(GAFI)	Grupo de Acción Financiera Internacional
(GATT)	Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles
(IED)	Inversión Extranjera Directa
(IPAT)	Instituto Panameño de Turismo
(IPIM)	Instituto Panameño de Investigación Marítima
(IRHE)	Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación
(ISI)	Industrialización por Sustitución de Importaciones
(IFC)	International Financial Corporation
(MCCA)	Mercado Común Centroamericano
(MERCOSUR)	Mercado Común del Sur
(NFI)	Nuevas formas de inversión
(NN.UU.)	Naciones Unidas
(OIT)	Organización Internacional del Trabajo
(OLI)	Ownership-Localization-Internalization
(OCDE)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
(OMC)	Organización Mundial de Comercio
(OMI)	Organización Marítima Internacional
(ONUDI)	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
(PD)	Países Desarrollados
(PEA)	Población Económicamente Activa
(PIB)	Producto Interior Bruto
(PNUD)	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
(PROINVEEX)	Agencia para la Atracción de las Inversiones y Promoción de las Exportaciones
(PSD)	Países Subdesarrollados
(SEC)	Sistema Económico Capitalista

(SECNAVES)	Dirección General Consular de Naves
(SEGUMAR)	Oficina de Seguridad Marítima en Nueva York
(SIPI)	Sistema Internacional de Producción integrada
(SUA/CP)	Sistema Universal de arqueo del Canal de Panamá
(TLC)	Tratados Bilaterales de Libre Comercio
(TLCAN)	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
(TPC)	Tratado de Promoción Comercial
(UNCTAD)	Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas
(UNCTC)	Centro de Corporaciones Transnacionales de Naciones Unidas
(ZPE)	Zonas Procesadoras de Exportación
(ZLC)	Zona Libre de Colón

## Resumen

El 31 de diciembre de 1999 concluía una etapa de transición según lo establecido en los Tratados Torrijos-Carter de 1977. EE.UU. transfería la administración de la entidad del Canal de Panamá (CP) a Panamá y finalizaba la entrega de valiosos terrenos y bienes. Los acontecimientos vividos hasta entonces y las expectativas de un atractivo e incierto futuro despertaban nuestra curiosidad.

Han transcurrido más de quince años desde entonces, margen suficiente para hacer un balance objetivo desde el que responder a muchas de las preguntas que se hicieran a finales de los noventa, ¿se ha mantenido el funcionamiento eficiente del CP?, ¿Panamá está integrando en su economía tan valiosos activos en favor de su desarrollo? Para responder a estas preguntas, se analiza el impacto del proceso de internacionalización de la producción en Panamá “mediatizado” por el CP.

A lo largo de su historia, el pueblo panameño se ha apoyado en el capital extranjero para explotar su ventaja comparativa por excelencia, su posición geográfica. Ahora bien, ¿cuál ha sido el impacto de la expansión de la ET en la economía panameña en el tiempo? La revisión que se recoge en este trabajo, constata que se ha logrado captar el interés del capital extranjero a través de diversos instrumentos y facilidades como, el desarrollo de la Zona libre de Colón en los años cuarenta, el desarrollo del Centro Financiero Internacional en los setenta,... El CP ha sido el “soporte” que justificaba el desarrollo de otros elementos que le complementaban. Han sido varias las ventajas que todo ello ha reportado a Panamá, pero no han faltado los problemas asociados a una relación de dependencia con el capital extranjero.

El Canal ha sido el elemento en torno al que se ha articulado la política, la cultura, la economía,... de Panamá hasta la fecha. Por este motivo, aquel ha sido el hilo conductor de nuestra investigación. Esta vía de transporte ha condicionado la inserción de la economía istmeña en la economía mundial e, implícitamente, la relación del país con la ET. La caracterización de Panamá en el tiempo nos ha permitido profundizar en las singularidades de este país (factores de localización) que han atraído la atención del inversor extranjero y, a su vez, han influido en los efectos del modo de expansión de la ET en la economía.

Afortunadamente, la historia no es lineal y la internacionalización del ámbito político alteró la inserción de Panamá en la economía mundial en la década de 1970. Panamá recuperó su



autonomía en la gestión del CP y de parte de su territorio y, además, en el diseño e implementación de sus políticas. Ello ha afectado a la posición de Panamá en la internacionalización de la producción.

Nos hemos detenido en el análisis del período que se inicia a mediados de los noventa hasta la fecha para analizar los efectos de estos cambios en la economía y desarrollo panameño. Una revisión superficial de las cifras sugiere que tanto el llamativo crecimiento del PIB panameño como de los flujos de la IED en Panamá son fenómenos relevantes y, probablemente, relacionados.

Desde el año 2004, con la excepción de 2009, Panamá ha sido el país con un crecimiento más rápido en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Concretamente, se registra un crecimiento promedio de 8,7% desde 2004 hasta 2008. En 2011, 2012 y 2013, la economía panameña mantiene su crecimiento con tasas del 10,6%, 10,7% y 8,4%, respectivamente. En paralelo, destaca el protagonismo del país como receptor de IED. En 2013, Panamá es el mayor receptor de IED de Centroamérica y el mayor de ALC en relación al tamaño de su economía. En 2014, los flujos de IED representan el 12% del PIB panameño.

Para caracterizar el reciente proceso de expansión de la ET en Panamá, aquel se ha contextualizado en su entorno regional. Se comparten los procesos de privatización de servicios públicos (como las telecomunicaciones y la energía), el fomento de la IED en el sector turístico con varias de las economías del Caribe y, más recientemente, la IED en la explotación de recursos naturales. Ahora bien, en los últimos años, el 90% de la IED en Panamá se ha concentrado en el sector de los servicios, especialmente, en el sector del transporte marítimo.

El CP sigue siendo el referente de esta economía, pero algo ha cambiado. Se inicia la explotación lucrativa de aquel y se busca su integración con el resto de la economía a través de una estrategia marítima en la que el sector portuario es uno de los grandes protagonistas. Las privatizaciones en este sector, a través de concesiones, son un ejemplo de la nueva relación de la ET con Panamá que, nuevamente, tiene un referente en el CP. Las actuaciones de modernización y ampliación de la capacidad de aquel respaldan estas inversiones a las que se suma un entorno favorable y una regulación proactiva hacia la IED con la Ley de Puertos de 2008. Este trabajo profundiza en el impacto que la expansión de la ET está teniendo en el

sector portuario y en Panamá como una aproximación a la realidad presente de la ET en Panamá.

Se constata que los procesos de privatización están contribuyendo a la modernización del sector portuario. En particular, son positivos los efectos en la calidad y ampliación de los servicios ofrecidos, el incremento de movimientos e ingresos para el Estado, la integración de la preocupación medioambiental,... No obstante, se apuntan debilidades en cuanto a las condiciones laborales en el sector, las escasas sinergias generadas y el cumplimiento íntegro de las condiciones de los contratos acordados con los operadores portuarios. Esto último limita, significativamente, el potencial de los ingresos para el Estado y, finalmente, para el panameño. La debilidad institucional es el “lastre” que sigue acompañando a la economía panameña. Queda pendiente la implementación de parte de la letra recogida en las nuevas normativas.

## Abstract

On 31th December 1999 a transition stage came to its end, as prescribed by the 1997 Torrijos-Carter Treaty. EE.UU transferred the administration of the Panama Canal's entity (PC) to Panama and concluded the allocation of lands and goods. The different experienced events up to this point and the expectations of an attractive and doubtful future sparked our curiosity.

After more than fifteen years, – enough time to make an objective assessment to answer the different questions set in the late 1900s- has been the efficient functioning of the PC maintained? Has Panama integrated valuable assets into its economy for its development? To answer these questions, the impact of the internationalisation process of the production in Panama “influenced” by the PC would be analysed.

Throughout history, the Panamanian people have needed the foreign capital to develop their comparative advantage: their geographical position. However, how has been the impact of the transnational corporation's expansion in the Panamanian economy over time? The review herein collected determines that the interest of the foreign capital has been reached through different instruments and facilities such as the Colón Free Trade Zone's development in the 1940s or the International Financial Centre's development in the 1970s. The PC has been the fact that excused the development of other different elements that complemented it. There have been many advantages that have helped Panama but there have been also problems related to the dependence on foreign capital.

Up to now, the Canal has been the most important element within the Panamanian politic, culture and economy and, for this reason, it has been the guiding thread in our research. This transport route has determinated the inclusion of the Panamanian economy into the global economy as well as the relation with the transnational corporation (TNC). The characterization of Panama over time has allowed us to go further into the singularities of this country (location factors), which have attracted the attention of the foreign capital and which have influenced the TNC's expansion mode within the economy.

Luckily, history is not lineal so we could say that the internationalization of the political area modified the Panama's inclusion in the global economy in the 1970s. Panama got back its autonomy in relation to the PC's management and part of its territory as well as the design and implementation of its politics. This has affected to Panama's position within the internationalization of the production.

Our aim is to focus on the period from the mid-90s till now in order to analyse the different effects of these Panamanian economic changes and development. A general overview of the figures suggests that the remarkable GDP growths as well as the FDI flows one in Panama are two significant phenomena which are probably interrelated.

Since 2004, with 2009 as an exception, Panama has been the country with the fastest growth within the Latin America region and the Caribbean. In particular, an average growth of 8,7% from 2004 till 2008 is recorded. In 2011, 2012 and 2013, the Panamanian economy keeps on its growth with rates of 10,6%, 10,7% and 8,4%, respectively. It is important also to highlight the leading role that this country has as recipient of the FDI. In 2013, Panama was the largest recipient of the FDI within Central America and the largest recipient of the Latin America and the Caribbean in relation to the size of its economy. In 2014, the FDI flows represent the 12% of the Panamanian GDP.

To describe the recent TNC's expansion in Panama, this has been contextualised within its regional settings. The different processes of privatizing public services such telecommunications and energy are shared, the FDI is promoted within the tourist sector with some Caribbean economies and, more recently, the exploitation of natural resources. However, in recent years, the 90% of the FDI in Panama has focused on the service sector, especially on the maritime transportation sector.

The PC is still the reference of this economy but something has changed. The PC's lucrative exploitation takes part and the people start looking for its integration within the economy through a maritime strategy, where the port sector is one of the main leaders. The different privatizations within this sector through concessions are clear examples of the new relation between the TNC and Panama, which has the PC as its referent again. The PC's upgrading as well as its capacity expansion supports the different inversions with the advantage of having a friendly environment and a pro-active regulation towards the FDI with Port Law in 2008. This

essay looks into the impact that the TNC's expansion has within the port sector and Panama as an approach to TNC's reality in Panama.

It is reflected that the different privatization processes are helping to modernize the port sector. In particular, the impacts on the quality and the expansion of services as well as the increases of movement or revenues for the State are quite positive but, however, there are some weaknesses in relation to working conditions within this sector, few synergies generated and the contracts fulfillment with port operators. This later subject limits the income potentials for the State and for the Panamanian people. The institutional weakness is the handicap that harms the Panamanian economy.

## **CAPÍTULO 1**

### **INTRODUCCIÓN**

Con este trabajo pretendemos avanzar en el conocimiento de los efectos del proceso de internacionalización de la producción en las economías receptoras, concretándolo en un caso de estudio, el impacto de la empresa transnacional en el sector portuario de la economía panameña. El análisis se justifica por la relevancia objetiva de la expansión de las ET, especialmente visible a través de la cuantía de los flujos de la inversión extranjera directa (IED), pero que incorpora otros muchos aspectos que se integrarán en nuestro análisis.

Se han desarrollado diversos planteamientos explicativos del fenómeno para comprender la lógica del proceso. Procede aproximarse al debate actual entre posiciones diversas y avanzar en el mismo desde la contrastación con la realidad. El mejor conocimiento de los procesos facilitará una reorientación de aquellos, cuando proceda, más acertada.

Ahora bien, ¿por qué nuestro objeto de estudio es Panamá y, más concretamente, su sector portuario?

Han transcurrido quince años desde la transferencia estadounidense de la administración de la entidad del Canal de Panamá (CP) a Panamá que acompañaba a la finalización de la entrega de valiosos terrenos y bienes en diciembre del año 1999. El margen temporal nos permite hacer un balance objetivo desde el que responder a muchas de las preguntas que se hicieran a finales de los noventa, ¿se ha mantenido el funcionamiento eficiente del CP?, ¿Panamá está integrando en su economía tan valiosos activos en favor de su desarrollo?. Para responder a estas preguntas, se analiza el impacto del proceso de internacionalización de la producción en Panamá “mediatizado” por el CP.

A lo largo de su historia, el pueblo panameño se ha apoyado en el capital extranjero para explotar su ventaja comparativa por excelencia, su posición geográfica. Han sido diversos los elementos que han complementado al Canal con ese objetivo. Ahora bien, ¿cuál ha sido el impacto de la expansión de la ET en la economía panameña en el tiempo?. El Canal ha sido el elemento en torno al que se ha articulado la política, la cultura, la economía,... de Panamá hasta la fecha. Por este motivo, aquel será el hilo conductor de nuestra investigación. Esta vía de transporte ha condicionado la inserción de la economía istmeña en la economía mundial e,

implícitamente, la relación del país con la ET. La caracterización de Panamá en el tiempo nos permitirá profundizar en las singularidades de este país (factores de localización) que han atraído la atención del inversor extranjero y, a su vez, han influido en los efectos del modo de expansión de la ET en la economía.

Desde principios de este siglo, las transformaciones de la economía panameña se acompañan de un continuado crecimiento del PIB y de la IED; procede buscar vinculaciones entre la evolución de esta economía y el comportamiento de la ET como un avance en el estudio del fenómeno. Por otra parte, el sector portuario es uno de los sectores con mayor presencia de la ET desde finales de la década de los noventa y, a su vez, destaca por su participación en el PIB panameño.

## **1.1 Caracterización de la internacionalización de la producción a nivel global**

En la década de los noventa, se buscaba una adaptación a la fuerte competencia que acompañaba a los procesos de liberalización del comercio y de las inversiones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Se recurría a procesos de privatización, liberalización y desregulación a los que, tras su agotamiento, seguía una fuerte oleada de fusiones y adquisiciones hacia 1999 (Domínguez y Brenes, 1997). Todo ello generaba un profundo proceso de reestructuración productiva en la economía global que se reflejaba en el protagonismo de las corrientes de inversión extranjera directa (IED) y en su significativa participación en la formación bruta de capital fijo y en el producto interior bruto. En el período 1990-2000, las entradas de IED habían crecido un promedio del 20% anual (UNCTAD, 2002: 272). Durante el año 2000, se registra un incremento de las corrientes de IED globales de casi un 14% (se supera 1,1 billones de dólares) más del triple de los flujos de IED en 1995 (CEPAL, 2000: 16). La evolución de los flujos globales de IED es ascendente desde principios de la década de los noventa hasta finales del año 2000, si bien la crisis asiática de 1997 implicó una ralentización en aquellos.

Durante el período 2000-2003, tiene lugar la contracción global de la IED como consecuencia de diversos factores como, el agotamiento de las privatizaciones, la marcada reducción de adquisiciones de activos internacionales, la caída de las acciones de muchas ET (sobre todo de entidades de las telecomunicaciones), las dificultades de financiación de grandes ET, las bajas

expectativas de crecimiento de Europa y Japón y la desconfianza en la recuperación de la economía estadounidense,... En 2001, los flujos hacia la economía mundial se reducen en un 50%. (CEPAL, 2001:14) y, en 2002, aquellos se contraen un 27% (CEPAL, 2002).

Un contexto internacional favorable desde el año 2004 hasta el año 2007, favoreció la recuperación de los flujos de IED, especialmente en la región de ALC. En 2006, el incremento mundial de la IED es del 34%. La crisis financiera internacional se refleja en la abrupta caída de los flujos de IED del 15% en el año 2008. La extensión de la crisis internacional a las economías en desarrollo explica que la IED global alcanzara un monto por valor de 1,04 billones de dólares en 2009; ello representó un retroceso del 39% respecto al año anterior. En el año 2010, se asiste a una tímida recuperación de los flujos globales con un incremento interanual del 1% (CEPAL, 2010: 10-13) que se acentuará en el año 2011 al registrarse un incremento en torno al 17% (CEPAL, 2011: 10). Esto último se vincula a la recuperación de los flujos de la IED procedentes de las economías desarrolladas que habían registrado las mayores caídas en los años previos.

En 2014, las entradas mundiales de IED se redujeron un 7%, hasta quedarse aproximadamente en 1,27 billones de dólares, con lo que invirtió la leve recuperación de los dos años anteriores. Sin embargo, esta caída resulta menos llamativa si se excluye la mayor desinversión de 2014, valorada en 130.000 millones de dólares de la compañía estadounidense Verizon Communications. En lo que se refiere a la evolución de las entradas hacia las economías desarrolladas, se mantiene una relativa atonía. En el caso de la Unión Europea, la IED recibida creció un 14% y alcanzó los 267.000 millones de dólares, aproximadamente solo un tercio de las entradas que se producían antes de la crisis financiera.

Son varios los aspectos que caracterizan la expansión de la IED en el plano mundial en los últimos años. En su mayor parte, se profundiza en las tendencias desarrolladas en la década de los años noventa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como aproximación a la importancia de la ET en la economía actual, así como, a la existencia de cambios en el proceso de expansión de aquella, nos apoyamos en dos referencias básicas, el World Investment Report, editado anualmente por la UNCTAD, y los informes anuales de la División Internacional de Inversiones sobre IED en América Latina y el Caribe, editados por la CEPAL.



### 1. Distribución espacial de los flujos de IED

Una constante de este proceso ha sido la heterogeneidad con que las distintas regiones/subregiones y países han participado del mismo. Las tendencias globales no son reflejo de una realidad compartida por la mayoría de las economías. Por el contrario, se trata de un proceso con un alto grado de concentración. En primer lugar, se impone el protagonismo de los países desarrollados como origen y recepción de los flujos de IED. En segundo lugar, la creciente participación de las economías en desarrollo en este proceso se acompaña, igualmente, de comportamientos muy desiguales. El incremento de los flujos lo protagonizan las economías asiáticas en desarrollo y América Latina y el Caribe (ALC). Estas tendencias se recogen en la tabla 1.1

**Tabla 1 Países del mundo: entradas mundiales de inversión extranjera directa.**  
(en miles de millones de dólares)

Agrupación por regiones	Flujos de inversión (miles de millones de dólares)						Flujos de inversión (porcentajes)						Tasa de variación (porcentajes)					
	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total mundial</b>	<b>1 449</b>	<b>1 347</b>	<b>1 613</b>	<b>1 329</b>	<b>1 363</b>	<b>1 266</b>	<b>9</b>	<b>-7</b>	<b>20</b>	<b>-18</b>	<b>3</b>	<b>-7,1</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Economías desarrolladas</b>	<b>917</b>	<b>703</b>	<b>880</b>	<b>590</b>	<b>594</b>	<b>511</b>	<b>8</b>	<b>-23</b>	<b>25</b>	<b>-33</b>	<b>1</b>	<b>-14,0</b>	<b>63</b>	<b>52</b>	<b>55</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>40</b>
Unión Europea	574	384	490	282	235	267	-2	-33	28	-42	-17	13,6	40	28	30	21	17	21
América del Norte	259	226	263	213	302	139	24	-13	16	-19	42	-54,0	18	17	16	16	22	11
<b>Economías en transición</b>	<b>74</b>	<b>71</b>	<b>95</b>	<b>84</b>	<b>92</b>	<b>45</b>	<b>31</b>	<b>-4</b>	<b>34</b>	<b>-11</b>	<b>10</b>	<b>-51,1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>4</b>
<b>Economías en desarrollo</b>	<b>470</b>	<b>590</b>	<b>653</b>	<b>655</b>	<b>676</b>	<b>710</b>	<b>10</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>5,1</b>	<b>32</b>	<b>44</b>	<b>40</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>56</b>
América Latina y el Caribe	99	132	172	183	190	159	8	33	31	6	4	-16,4	7	10	11	14	14	13
África	47	47	48	55	56	55	17	1	2	15	2	-1,8	3	3	3	4	4	4
Países en desarrollo de Asia	323	409	431	414	427	492	10	27	5	-4	3	15,2	22	30	27	31	31	39
<b>Errores y omisiones</b>	<b>-12</b>	<b>-17</b>	<b>-15</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-1</b>	<b>-1</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: UNCTAD y CEPAL

Durante la década de los noventa, los flujos se concentran en los países desarrollados y en industrias en las que los cambios institucionales y tecnológicos lo hacían viable (CEPAL, 2000: 18). La participación de los países desarrollados en la recepción de IED se mantuvo en torno al 60% de los flujos globales. En lo relativo a su participación en los flujos de IED en el exterior, aquella se situó en torno al 90% de las salidas globales de IED.

Una novedad de los años noventa, fue el creciente protagonismo que fue adquiriendo el mundo en desarrollo como receptor de flujos de IED. Concretamente, la participación en los flujos totales anuales del 14,9% durante el período 1990-1997 se incrementa al 38% en 1997.

En cualquier caso, hay que matizar la existencia de una importante concentración en los flujos y la existencia de cambios en los actores implicados.

Durante los setenta y ochenta, los países del sudeste asiático reciben la mayor parte de los flujos. Desde 1990 hasta 1996, la IED recibida en el mundo en desarrollo se concentró, principalmente, en los países en desarrollo de Asia (63%), destacando el protagonismo de China, y en ALC (31%). En 1998, como resultado de la crisis asiática de 1997, se registran cambios en la distribución de la IED recibida en el mundo en desarrollo. La participación de Asia, aun manteniendo su protagonismo con una participación del 53%, evidencia un relativo estancamiento. Por el contrario, ALC registra un importante crecimiento del 43%, llegando a representar el 44% de estos flujos. A su vez, África sufre un importante retroceso. (CEPAL, 1998: 2)

En 1999, el impacto de la crisis asiática deriva en una importante caída de los flujos de IED, especialmente dentro del continente asiático, que explica la importante caída en los flujos hacia los países en desarrollo. Los ingresos en dichos países pasan de representar un 40%, a mediados de los noventa, a un 29% en 1999. En cualquier caso, sorprende el dinamismo de los flujos hacia ALC; los flujos netos de IED en AL durante 1998 superaron los flujos de 1997 y ascendieron a 76.000 millones de dólares. (CEPAL, 1999).

América Latina recuperó parte de su importancia a finales de los años noventa, coincidiendo con la crisis asiática; no obstante, el agotamiento de las privatizaciones y la reactivación de las economías asiáticas frenan la recuperación a principios del presente siglo.

La concentración, tanto a nivel regional como de países concretos, se profundiza en el tiempo. En el año 2000, los países en desarrollo asiático y de ALC registraban el 95% de la IED de los países en desarrollo (CEPAL, 2000: 16-17). A principios de este siglo, las economías de Brasil y China reciben en torno al 50% de los flujos de IED hacia los países en desarrollo.

En la primera década del siglo XXI, la tendencia de los flujos de IED globales de las distintas regiones no define un patrón estable. En el año 2000, mientras los flujos anuales hacia los países desarrollados se incrementan un 17% (casi se alcanzan los 900.000 millones de dólares), los flujos hacia el mundo en desarrollo fueron relativamente estables (rondando los 190.000 millones de dólares). La participación en los flujos globales de los flujos hacia los países en desarrollo disminuyó desde más de un tercio del total en 1995 a menos de una

quinta parte en el año 2000. Al mismo tiempo, la IED en el mundo en desarrollo mantenía su concentración puesto que el 95% se registraba en los países en desarrollo asiático (con flujos por más de 100 mil millones de dólares) y en ALC. Países afectados por la crisis asiática de 1997, como Malasia y Corea del Sur, recuperaron su capacidad de atracción de IED. A su vez, los flujos hacia la subregión asiática se concentraban en la China continental y la región de administración especial de Hong Kong que captaban más del 70% de los flujos de aquella. (CEPAL, 2000)

En 2008 (CEPAL, 2008: 8-10), la crisis económica mundial tiene su impacto en la caída de los flujos de IED, ahora bien, los efectos vuelven a diferir para las diversas regiones del mundo. Los flujos de IED hacia los países desarrollados, epicentro de la crisis, se redujeron un 25%. Como contraste, la evolución de las corrientes de IED fue favorable para los países en desarrollo y las economías en transición. Concretamente, la IED hacia ALC se incrementó un 13%, alcanzando un nuevo récord histórico con una entrada de IED por valor de 128.301 millones de dólares que, no obstante, esconde una realidad subregional muy distinta.

La crisis mundial afectó a la IED global de varias formas. Se frenó el crecimiento económico de diversas economías, principal motor de la IED, se dificultó y encareció el acceso a la financiación y se incrementó la incertidumbre y por ello el coste de asumir riesgos. Interesa resaltar que si bien la crisis sólo había afectado a la IED en los países desarrollados en 2008, sus consecuencias se extienden a los países en desarrollo en 2009. En particular, la IED en ALC disminuyó en un 42% respecto al nivel récord de 2008. No obstante, esta caída debe relativizarse por la contracción de la inversión extranjera de Brasil. (CEPAL, 2009: 11)

Nuevamente, en el año 2010 (CEPAL, 2010; 10-13), la tendencia de los flujos es heterogénea ya que, mientras la IED hacia las economías desarrolladas disminuye un 7%, los flujos hacia los países en desarrollo se incrementan en torno al 10%. En este contexto, sorprende el dinamismo en los flujos de IED hacia y desde ALC.

La recuperación de los flujos de la IED procedentes de las economías desarrolladas respalda el incremento de los flujos mundiales de IED en un 17% en el año 2011.

En 2014, se mantienen las tendencias recientes y los países en desarrollo han incrementado su proporción de las entradas mundiales de IED, hasta llegar al 56% en 2014. La IED recibida por los países en desarrollo aumentó un 5% en comparación con el año anterior. Ahora bien,

se mantiene la heterogeneidad. Como consecuencia de la incertidumbre política de Ucrania y el debilitamiento económico de Rusia, la IED recibida por las economías en transición disminuyó un 51%. La mayor parte de esa IED correspondió a las economías asiáticas, que captaron 492.000 millones de dólares. Los dos mayores receptores del mundo están situados en esa región: China, que recibió 128.000 millones de dólares en 2014, y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), que obtuvo 111.000 millones. En 2014, la IED en África registró una disminución en torno al 3%. La región de América Latina y el Caribe experimentó la mayor caída entre las economías en desarrollo, con un descenso del 16%, como era previsible después de un año como 2013, en el que se produjeron entradas de IED especialmente cuantiosas. (CEPAL, 2015: 18-19)

## *2. Estructura sectorial de la IED.*

Se mantienen las tendencias que se definen en los años noventa. En esa década, el inicial protagonismo de las manufacturas fue sustituido por el sector servicios. Concretamente, las entradas en IED en el sector servicios pasaron de representar el 38,9% del total de IED en 1988 a un 47,7% en 1997. En lo que se refiere al peso de la IED en el sector primario y de manufacturas, esos mismos porcentajes se redujeron del 8,6% y 44% en 1988 a 4,5% y 42% en 1997, respectivamente. A su vez, la apertura del sector de los recursos naturales atrajo el interés de la IED hacia un sector tradicionalmente cerrado a aquella. (UNCTAD, 1999: 418-420)

En los años posteriores, se profundiza en la diversificación sectorial de la IED en función de cambios en la estructura productiva de las economías de destino y de las estrategias de las ET.

## *3. La adaptación del marco político-institucional*

De las economías receptoras respecto a la IED persigue algo más que la captación de IED. Se plantea el diseño y la implementación de políticas proactivas de IED. Tiene lugar una reorientación de la regulación del proceso que, a su vez, condiciona las modalidades y estrategias adoptadas por la ET en su internacionalización.

En la década de los noventa y primeros años de la década del 2000, los esfuerzos de las economías en desarrollo para afrontar su modernización y completar las limitaciones de ahorro interno se centraban en captar una mayor cantidad de IED. A su vez, la ET ligada a los

países desarrollados, en un marco muy competitivo, apostaba por su internacionalización como alternativa para mantener o desarrollar nuevas ventajas competitivas.

En el transcurso de los primeros años del siglo XXI, se van identificando inesperados aspectos negativos con relación a la presencia de la ET en algunas economías. El debate sobre los efectos va enriqueciéndose con el conocimiento y análisis de la realidad y empieza a plantearse una reorientación del comportamiento de las economías respecto a la atracción de la inversión extranjera.

Desde una mayor concienciación de las consecuencias, tanto positivas como negativas, que la internacionalización de la producción tiene para las economías se introducen nuevos elementos de regulación que derivan en una nueva caracterización del proceso. A su vez, la regulación empieza a integrar los intereses de todas las partes implicadas, ET, economía receptora y economía de origen de la ET porque el impacto neto positivo, finalmente, favorece a todos.

## **1.2 POSICIONAMIENTOS TEÓRICOS SOBRE LOS EFECTOS DEL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LA ET**

El debate teórico sobre los efectos de la internacionalización de la producción en las economías receptoras tiene su origen en la década de los sesenta. Desde entonces, se han alternado posiciones a favor y en contra del proceso que se relacionan con la perspectiva desde la que se aborda el análisis. Las transformaciones en la economía global, el análisis de los resultados en diversas economías, los cambios en elementos considerados fijos,... justifica la evolución en los planteamientos. La revisión histórica de los estudios sobre los efectos de la IED nos aproxima a los cambios en la valoración del proceso:

- Los análisis de las décadas de los 60 y 70 se centran en las implicaciones políticas y sociales; el balance es bastante crítico por las implicaciones en la soberanía nacional. En esta línea, se sitúan los análisis de Vernon (1973), Sweezy y Magdof (1969), Baran y Sweezy (1974) o las reflexiones recogidas en NN.UU (1973).
- Posteriormente, la adopción de nuevas perspectivas en los análisis deriva en una valoración más optimista respecto al impacto de la IED en las economías receptoras.

- En la década de los noventa, se impone la valoración favorable hacia la IED. Los diversos análisis de Naciones Unidas se centran en concretar las vías en que los gobiernos y la IED pueden beneficiarse mutuamente al respaldar tanto el desarrollo económico como la competitividad<sup>2</sup>. La UNCTAD (1999:152) deja de ver a la IED como un problema para el desarrollo y empieza a verlo como una solución. En este marco, el estudio del fenómeno de la IED cobra especial interés para los países menos desarrollados. Proliferan los trabajos que ahondan en las bondades del proceso.<sup>3</sup> Se establecen relaciones de la IED con la industrialización (UNCTAD, 1995) y con variables vinculadas con la competitividad (Dunning, 1994; Mortimore y Perez, 2001). Se profundiza en el estudio a través de diversos análisis econométricos en torno a la relación de la IED con otras variables como comercio exterior, crecimiento, inversión,...<sup>4</sup>

El optimismo parece respaldar los procesos aperturistas y de desregulación que acompañan el incremento de las entradas de la IED en los noventa. Si bien es cierto que tales realidades contribuyeron a la expansión de la internacionalización de la producción, no queda claro cuál ha sido el impacto neto del proceso sobre las economías receptoras.

- La distancia entre impactos y expectativas junto con las posteriores fluctuaciones en los flujos de IED en lo que va de siglo, reaviva el debate sobre las bondades de la ET para la economía receptora. Se sigue profundizando en el estudio del proceso y se articulan diversos posicionamientos teóricos para encontrar respuesta a cuestiones como, cuáles con las causas últimas de las nuevas tendencias, qué efectos son esperables, en qué medida es un proceso sostenible en el tiempo,...

La CEPAL (2003: 13-19) se suma al cuestionamiento del impacto de la IED desde el análisis de aquel en ALC tras el relativo agotamiento de los procesos de privatización y apertura que imperaron en los noventa (Pérez y Ruiz, 2010). Ciertamente, la IED ha

---

<sup>2</sup> Puede verse la evolución del planteamiento de Naciones Unidas al respecto en los informes publicados por el Centro de Corporaciones Transnacionales de Naciones Unidas, desde 1974 hasta 1990, y por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) desde entonces hasta la fecha.

<sup>3</sup> En esta línea los trabajos de Dodero (1996), OMC (1996).

<sup>4</sup> Ver Agosin y Mayer (2000), Bailliu (2000), De Mello (1999), Honglin (2001), Hubert y Pain (2001), Sun (2001).

tenido resultados positivos en la modernización de sectores industriales e infraestructuras y ha aumentado la competitividad de los recursos naturales en la región (Bisang y Bonvechi, 1996). No obstante, los efectos en el empleo, la transferencia de tecnología,... no siempre son los esperados. Se propone integrar planteamientos macro y microeconómicos para alcanzar unas conclusiones más realistas sobre el impacto de la ET en la economía receptora. El enfoque más macroeconómico analiza la aportación de la IED para completar el ahorro interno y equilibrar la balanza de pagos; se vincula con la evolución de variables macroeconómicas como el empleo, el crecimiento y las exportaciones. El enfoque más microeconómico se centra en el impacto de la IED en el desarrollo productivo local a partir de los aportes de elementos como la transferencia y asimilación de tecnología, generación de impactos inducidos, formación de personal, desarrollo empresarial local,...

En los últimos años, adquiere protagonismo la idea de que el efecto neto no es predecible a priori. La naturaleza dinámica de muchos de los elementos implicados en el proceso, así como, el papel activo de la empresa y de la política hacia la IED ofrece un amplio abanico de posibilidades. Procede continuar realizando análisis de caso para avanzar en la comprensión del proceso.

### **1.3 Formulación de hipótesis y objeto de Estudio. Estructura de la investigación.**

Nos hemos referido a tres elementos como punto de partida de nuestra investigación, la importancia y tendencias de la ET en la economía actual y los diversos estudios del fenómeno.

El proceso presentará rasgos propios en esta economía en los que su particular historia será determinante. A continuación, concretamos la hipótesis y objeto que han guiado nuestra investigación, así como, la estructura adoptada.

H: La presencia de la ET en el sector portuario panameño desde finales de los noventa, ha tenido un impacto favorable en la modernización del sector e, implícitamente, en la economía panameña.

La concretamos en estas otras dos:

H1: La expansión de la ET en el sector portuario, a través de estrategias de acceso a mercados de servicios recientemente liberalizados y privatizados, ha tenido efectos favorables para la reducción de tarifas, la garantía y calidad en la prestación de servicios y la extensión de la cobertura de aquellos.

H2: La citada expansión de la ET en el sector portuario ha tenido efectos positivos para el desarrollo de vínculos intersectoriales, la mejora del patrón exportador y el empleo.

En consecuencia, las hipótesis propuestas plantean que el resultado ha sido satisfactorio para alcanzar de forma global los objetivos propuestos por las políticas de atracción de IED y por las teorías que las respaldan.

A continuación, concretamos el objeto e hipótesis que han guiado nuestra investigación, así como, la estructura adoptada.

Nuestro objeto de estudio se concreta en el análisis de los efectos de las ET en un sector particular de la economía panameña, el sector portuario. El período de estudio se inicia a finales de los noventa y se extiende hasta 2014 en que finaliza la recopilación de información. La elección de nuestro objeto de estudio se justifica por los siguientes motivos:

1. En primer lugar, interesa introducir a Panamá como país objeto de la investigación porque es una de las economías latinoamericanas que ha registrado un mayor crecimiento desde principios de este siglo, al tiempo que tiene una de las mayores participaciones de la IED en su PIB.

Desde el año 2004, con la excepción del año 2009, Panamá ha sido la economía con un crecimiento más rápido en la región de América Latina y el Caribe. Concretamente, se registra un crecimiento promedio de 8,7% desde 2004 hasta 2008. En 2011, 2012 y



2013, la economía panameña mantiene su crecimiento con tasas del 10,6%, 10,7% y 8,4%, respectivamente.<sup>5</sup>

Ello se explica, en gran parte, por los grandes proyectos de infraestructura que se están llevando a cabo entre los que destaca la ampliación del Canal de Panamá. El apoyo en la IED, desde mediados de los noventa, ha contribuido a modernizar la economía y a rentabilizar el potencial de los activos entregados por los Estados Unidos. Los sucesivos gobiernos se han apoyado en la IED para respaldar el crecimiento y desarrollo del país. En la línea de los procesos de desregulación que han tenido lugar en la región de América Latina y el Caribe, se han privatizado diversos servicios como las telecomunicaciones, la energía y la actividad portuaria. Además, el capital extranjero ha sido clave en el desarrollo del sector turístico e inmobiliario (Comisión Europea, 2010).

En 2013, Panamá es el mayor receptor de IED de Centroamérica y el mayor de ALC en relación con el tamaño de su economía. La IED en Panamá alcanzó los 4.651 millones de dólares en 2013, equivalente al 10% del PIB, el porcentaje más alto de todos los países de América Latina y la mayor parte del Caribe, excepto algunas economías muy pequeñas. Ese porcentaje se sitúa en el 12% del PIB en el 2014. (CEPAL, 2014)

Interesa reflexionar sobre el impacto que ha tenido la IED, más allá del crecimiento económico, en el desarrollo de Panamá. La pertinencia del análisis lo subraya el hecho de que escasean los estudios al respecto.

2. En los últimos años, el 90% de la IED en Panamá se ha concentrado en el sector de los servicios. Gran parte de esas inversiones está determinada por el papel de Panamá como centro de transportes para la región. La expansión de la ET en el sector portuario es relativamente novedosa en la región, junto con el caso de Chile. En particular, la evolución de la actividad portuaria ha sido uno de los pilares en los que se ha apoyado el acentuado y mantenido crecimiento panameño e interesa reflexionar sobre el rol de la IED en aquel y su impacto en el sector y en Panamá. En cierto modo, el caso

---

<sup>5</sup> Ver los informes de la CEPAL de los años indicados.

panameño puede servir como referente para procesos análogos en la región en un futuro.

3. Por otra parte, al analizar el sector portuario, necesariamente, nos referimos a la oferta total de servicios de transporte que Panamá está dando a la comunidad internacional. Aquel no puede entenderse si no se sitúa en dicho marco. En consecuencia, nuestro objeto de estudio nos permite revisar los cambios más relevantes en la economía panameña en lo que va de siglo (Britton, 2008). La transferencia de la administración del Canal de Panamá al gobierno istmeño, así como, los proyectos de modernización y ampliación de su infraestructura están íntimamente conectados con los desarrollos en el sector portuario panameño. A su vez, la integración de los activos entregados por Estados Unidos, en virtud de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, en la economía panameña se vincula con los recientes desarrollos en el sector del transporte. El proceso de reversión ha sido la base sobre la que se han materializado múltiples proyectos en el sector del transporte, no solo en el sector marítimo, en Panamá.

En el desarrollo de nuestro estudio, se han tenido en cuenta algunas cuestiones que procede indicar:

- Se intenta integrar las interpretaciones de la lógica del sistema económico capitalista (SEC) en su conjunto con las interpretaciones centradas en los actores individuales.
- Se enfatiza en el interés de incorporar la interrelación sistémica entre los distintos momentos del SEC y de aquellos con otros ámbitos ajenos a lo económico.
- El análisis histórico es fundamental para la identificación de la lógica de los procesos. Por otra parte, los efectos de la expansión de la ET se vinculan con una economía particular luego los análisis históricos concretos son necesarios para superar planteamientos maniqueos.

Para abordar nuestro objeto de estudio, en el capítulo 2, procedemos a revisar las teorías más significativas con relación a los efectos de las ET en las economías receptoras. La revisión teórica abordada nos permitirá obtener una serie de conclusiones que nos ayudarán a plantear la estructura de la investigación. Entre las conclusiones, se asume que las propias

características de las economías receptoras influyen en las estrategias y modalidades adoptadas por las ET y, finalmente, en los efectos de su expansión.

En el capítulo 3, a partir de las conclusiones alcanzadas, se hace una propuesta para el análisis de los efectos de la expansión de la ET. Se identifican las estrategias y modalidades adoptadas por las ET en su proceso de expansión, en distintos países y momentos históricos, como variables a estudiar para concretar los efectos de su expansión. Se pretende establecer una tipología selectiva de estrategias de las ET que permita cuestionar las teorías que establecen el impacto de la IED o de las ET, con independencia de las particularidades de aquellas y de las economías receptoras.

En el capítulo 4, el análisis general se singulariza en la región latinoamericana. Nos preguntamos por las características del proceso en la región. Somos conscientes de las diferencias entre los distintos países de ALC, pero nos interesa contextualizar el caso panameño en su entorno más cercano para identificar semejanzas y diferencias.

En la segunda parte de la tesis, se llevará a cabo el estudio de caso que permita contrastar la validez de las hipótesis. Para ello, se comienza por centrar los elementos señalados anteriormente en los capítulos, 5, 6 y 7. En los capítulos 5 y 6, se realiza un análisis de los rasgos característicos de la economía de este país. En el capítulo 7, nos aproximamos al proceso de expansión de la ET en aquel.

Con todos estos elementos y seleccionados el sector y variables dependientes considerados de mayor interés para el análisis propuesto, se aborda el estudio específico de los efectos en el capítulo 8. Finalmente, como resultado del trabajo desarrollado en los capítulos 2 al 8, en la tercera parte, se exponen las conclusiones.

## **CAPÍTULO 2**

### **LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA**

La observación y el análisis de las estadísticas constatan que el fenómeno de expansión de las ET y, más concretamente de la IED, es un fenómeno económico relevante. A partir de ahí, tiene interés la explicación teórica del fenómeno para profundizar en su naturaleza y en los efectos sobre las economías.

En nuestro intento de abordar esta tarea, procedemos a revisar las aportaciones teóricas en el estudio de la internacionalización del capital y la expansión de las ET en el marco del sistema capitalista. Lejos de aspirar a encontrar un modelo universal, aplicable a todos los casos, se pretende encontrar/seleccionar los elementos teóricos que nos ayuden en el diseño de un marco que guíe el análisis de un caso concreto para la comprensión del fenómeno desde dentro. Se persigue establecer una serie de conclusiones interpretativas sobre la lógica y naturaleza del fenómeno que nos ocupa.

La lógica del proceso condiciona sus efectos y, a su vez, entendemos que debe condicionar la orientación metodológica desde la que abordar el análisis del impacto. En esta línea, desde la aproximación a la lógica del proceso, se procederá a plantear una propuesta para analizar los efectos. Ahora bien, previamente, conscientes de que los posicionamientos individuales introducen sesgos en los análisis, estableceremos los criterios que guiarán aquellos en nuestro estudio.

#### **2.1 APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO DE EXPANSIÓN DE LA ET**

A continuación, iniciamos la revisión de algunos de los desarrollos teóricos relativos a la internacionalización del capital y a la expansión de las ET que consideramos más relevantes por la frecuencia con la que son utilizados y porque consideramos que aportan elementos útiles para nuestro estudio de caso<sup>6</sup>. Se recurre a enfoques macro y microeconómicos para la

---

<sup>6</sup> Entendemos que de la misma forma que los efectos ligados a la lógica interpretativa de un fenómeno condicionan la metodología para su estudio, la naturaleza del objeto estudiado influirá en los elementos y planteamiento para su análisis. En nuestra propuesta de un marco interpretativo del fenómeno de expansión de la ET, no olvidamos que aquel se “acoplará” a la particular realidad panameña.

comprensión del objeto de estudio planteado. Las teorías a revisar, se agrupan en enfoques basados en la dinámica global del capitalismo y en enfoques basados en la lógica empresarial (Maddison, 1991):

- En el enfoque de la internacionalización del capital, el objeto de análisis lo constituye el proceso de exportación/internacionalización del capital, entendido desde la óptica de la dinámica propia del sistema capitalista y de la relación entre los distintos elementos que caracterizan aquella.
- En los enfoques basados en la perspectiva microeconómica, el objeto de análisis es la empresa, entendida como unidad de decisión.

La agrupación de las teorías responde a la intención de identificar diferencias y similitudes. A partir de ahí, se planteará la posible complementariedad/exclusión entre dichos planteamientos teóricos y se avanzará hacia una propuesta interpretativa para el análisis de caso.

### **2.1.1 Enfoque basado en la dinámica global del capitalismo**

Este enfoque estudia el fenómeno desde la comprensión de la dinámica global de funcionamiento del sistema capitalista. Los elementos incorporados en este planteamiento serán los que puedan utilizarse para el análisis de la internacionalización. Si bien es cierto que dentro de este enfoque son varios los desarrollos que abordan la internacionalización, en la mayoría de los casos, se refieren a la internacionalización como complemento a sus análisis teóricos. Por ejemplo, se recurre a la internacionalización del capital para analizar fenómenos como la dependencia (Baran y Sweezy, 1974; Sweezy et., 1974) o la división internacional del trabajo (Fröbel, 1981).

Nos detenemos en la teoría de la internacionalización del capital ya que se centra en el análisis del fenómeno de la internacionalización y entendemos que puede aportar elementos interesantes para comprender el fenómeno que nos ocupa. Esta teoría, desarrollada fundamentalmente en la década de los 60 y 70, ha sido continuada por pocos autores.

### 2.1.1.1 La internacionalización del capital

#### *Lógica del proceso*

El principal exponente de la internacionalización del capital es Christian Palloix (1975, 1978) por ser quien más desarrolla teóricamente una explicación del proceso de internacionalización y por ello procedemos a recoger algunas de sus aportaciones más relevantes:

- El objeto de análisis principal en el proceso de internacionalización de la producción no es la empresa sino el proceso de internacionalización del capital, que se enmarca en la propia dinámica de desarrollo del sistema capitalista.<sup>7</sup> Se hace hincapié en el proceso y no tanto en el agente que lo lleva a cabo.
- El proceso de internacionalización se entiende como la expansión del ciclo del capital social que, de acuerdo con lo planteado por Marx, está constituido por el capital-mercancía, el capital-dinero y el capital-productivo.
- Se considera que la fuerza que hay detrás del proceso es el diferencial de la tasa de ganancia entre las industrias y no entre una empresa y otra. En consecuencia, lo relevante es el proceso de internacionalización del capital social aplicado a una industria y no a una empresa individual. En esta línea, el carácter internacional de una empresa se explica por su participación, a través de distintos mecanismos, en el proceso de internacionalización del sector (Ramírez, 1994). Esto respalda la importancia de analizar el fenómeno de la internacionalización de la producción más allá de los datos de IED.
- Se critica a los enfoques de “empresa” (dominantes) por considerar que impiden concebir el propio proceso de internacionalización como fase dinámica lo que limita el análisis a las formas de la internacionalización. El autor propone buscar los fundamentos, la lógica que hay detrás del proceso (Palloix, 1975: 8-9). Los principales elementos que permiten configurar esta lógica son:
  - La internacionalización del capital responde a un problema fundamental del capitalismo, la extracción de la plusvalía relativa (Palloix, 1978: 124) que, en la tradición marxista, responde a la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Dicha tendencia es inherente al desarrollo del sistema capitalista e intenta contrarrestarse

---

<sup>7</sup> En este marco teórico, el capital es entendido como una forma de organización social.

de distintos modos, entre los que se sitúa el proceso de internacionalización del capital. Este proceso persigue la búsqueda de nuevos espacios de valorización del capital; supone la extensión del modo de producción capitalista.

- El proceso dinámico de internacionalización integra tres momentos desde un punto de vista histórico. En un primer momento, para acceder a la plusvalía suplementaria, se extiende el modo de producción capitalista dentro de las propias formaciones económicas y sociales dominantes, mediante la integración de la fuerza de trabajo agrícola. Para favorecer esa “revolución agrícola” solo hace falta una extensión de la circulación de mercancías a nivel mundial (internacionalización del capital mercancía). En la medida en que se agota la fuerza de trabajo potencial que explota el centro del modo de producción capitalista la busca en otras zonas, Asia, África y América Latina (Palloix, 1975: 85-86). A partir de este momento, se inicia la internacionalización del capital-dinero y del capital-productivo.
- En consecuencia, el capital pasa por tres ciclos en su proceso de reproducción social. El proceso de internacionalización se reproduce en dichos ciclos. El trabajo del autor se centra en analizar el desarrollo de los distintos ciclos o etapas de la internacionalización del capital. Desde la caracterización de aquellos, se plantea su naturaleza interrelacionada desde la perspectiva de la dinámica en su conjunto. Este será uno de sus principales aportes. Chesnais (1994:72) también incide en la necesidad de considerar la interrelación entre la forma comercial, financiera y productiva. Martínez González-Tablas (2000), se suma a esta interpretación sistémica entre los momentos de la actividad económica. Además, al hilo de la profundización de la internacionalización desde mediados de los noventa, incorpora nuevos elementos para interpretar la lógica de la economía global. El autor apunta que se asiste a una nueva etapa de la internacionalización de la economía que debe interpretarse desde la aceptación de la interrelación sistémica entre distintos ámbitos, economía, política, cultura, medioambiente, ...

- El proceso de internacionalización del capital (de un ramo o industria) va modificando progresivamente sus ciclos y unos reciben mayor impulso que otros.<sup>8</sup>

### *Consideraciones sobre los efectos*

Entre los autores que parten, en términos generales, del análisis de Palloix para el desarrollo de sus planteamientos teóricos se destacan Chesnais (1994), Michalet (1989) y Jenkins (1989). Ahora bien, el enfoque de Palloix apenas ha sido desarrollado y aplicado por otros autores para el análisis de los efectos de la internacionalización en las distintas economías. Jenkins, identificada la lógica del proceso por Palloix, procederá a analizar sus efectos en las distintas economías.

Los efectos se plantean en términos del impacto en la explotación del trabajador puesto que el objetivo fundamental del proceso de internacionalización es aumentar las bases para la extracción de plusvalía (Palloix, 1978: 122). En este marco, la internacionalización (entendida en sus diversas modalidades) constituye un instrumento para extender el “modo de producción capitalista” hacia “formaciones sociales menos desarrolladas” con la consiguiente eliminación de modos de producción no capitalistas (Cypher, 1979: 4-5).

En esta línea, los autores de la dependencia han abordado los efectos de la internacionalización, centrando el análisis en la transferencia de recursos entre PD y PSD con un impacto negativo para estos últimos (Sweezy, P.M. et al, 1974).

El análisis de los efectos más conocido es el de Jenkins, quien introduce otras variables e intenta adoptar otra perspectiva. El autor se pronuncia en favor de la propuesta de Palloix como punto de partida por considerar que es la más adecuada para superar las limitaciones mostradas por otras teorías que son, que se centran en la esfera de la circulación; la ET no se incluye en la dinámica del sistema capitalista y se plantea la internacionalización como una falsa dicotomía entre la competencia y el monopolio (Ibíd.: 33-34).

El autor hace hincapié en el carácter dinámico y contradictorio del proceso, fundamentalmente, por la relación entre competencia y el proceso de internacionalización del

---

<sup>8</sup> Ahora bien, no se dice nada sobre cómo se concreta esto para cada empresa integrada en una industria. Tampoco se dice nada sobre los factores que condicionan la mayor o menor importancia de unos ciclos u otros. Esto último lleva a cuestionar la relación causal que plantea entre la internacionalización y la evolución y funcionamiento del oligopolio.



capital (Ibíd.: 35). En este sentido, propone un análisis de la competencia desde una perspectiva marxista que le permite distanciarse de la “Teoría Cuantitativa de la competencia” en cinco aspectos:

1. La clave en la determinación del grado de competencia es la movilidad de los factores más que el número de firmas.
2. La competencia afecta a la acumulación en su conjunto.
3. La competencia no es origen sino consecuencia de la expansión del capital.
4. La competencia no es un equilibrio sino una causa de continuos desequilibrios en las economías capitalistas.
5. La competencia no es analizada en términos estáticos sino que se entiende de una forma dinámica, es decir, como una lucha entre capitales no sólo intra, sino también intersectorial.

Todos estos elementos permiten entender la convivencia de monopolios junto con un alto grado de competencia. La expansión de los monopolios motiva un aumento de la competencia. Ello permite comprender mejor el fuerte desarrollo tecnológico en un mundo caracterizado por el monopolio.

Desde lo expuesto, Jenkins destaca la naturaleza desigual y contradictoria del desarrollo promovido por las ET y se propone analizarlo. Se adopta una reflexión crítica respecto de los efectos señalados por el enfoque neoclásico sobre las siguientes variables:

#### Estructura productiva. Competencia

Suele defenderse el impacto favorable de la ET a través del aumento de la competencia. Ahora bien, aquel no es automático y queda condicionado a la modalidad de entrada (compra de nuevos activos o adquisición de los existentes) y a si invierte en un sector presente ya o no en el país. Las ET tienen la posibilidad de desarrollar mecanismos que eliminen a los competidores locales o generar barreras de entrada para evitar la llegada de nuevos competidores.

### Balanza de pagos

El efecto de la ET sobre la balanza de pagos se recoge tanto en la balanza comercial como en la balanza de capital. En lo que se refiere a la balanza comercial, el impacto en las exportaciones se vincula con la estrategia de la inversión, orientada al mercado local o a las exportaciones. En lo relativo a la propensión a importar, se vincula con la oferta de insumos por parte de la economía local y con la presencia de la ET en sectores conexos. En general, las ET tienen mayor propensión a importar que las empresas locales debido a su fácil acceso a redes internacionales para su abastecimiento.

Con relación a la balanza de capitales, el impacto de la ET se explica por su incidencia en la entrada y salida de recursos. Las entradas se explican por las inversiones realizadas mientras que las salidas se corresponden con la repatriación de utilidades. En los PSD, la tendencia a la repatriación de utilidades respecto a la reinversión es creciente, al contrario de lo que ocurre en los PD. Jenkins lo justifica porque las diferencias en términos de competencia obligan a mayores inversiones en los PD. En esta línea, el saldo para los PSD tiende a ser negativo en el largo plazo, mientras que el efecto en el corto y medio plazo depende de la modalidad de la inversión.

Interesa apuntar que, en algunos casos, no existe una entrada real de recursos; puede darse el caso de que las ET se financien con los propios recursos de la banca nacional. Esta situación es más frecuente en los PSD porque la ET tiene una ventajosa situación para captar el crédito local. En lo referente a las salidas de recursos, las estadísticas pueden ocultar la realidad de aquellas. El comercio intrafirma, a precios distintos a los de mercado, supone una salida de recursos que no se contabiliza.

### Transferencia de tecnología

El autor considera dos aspectos para valorar su impacto, que la tecnología transferida o los productos vendidos sean apropiados a la realidad del país y el coste de dicha transferencia y el impacto sobre el desarrollo local.

Jenkins critica a la teoría neoclásica que considera la tecnología como un bien libre que se transfiere de forma automática. Apunta que en una economía capitalista, la tecnología es un bien privado cuyo desarrollo y difusión responde al principio de rentabilidad que puede no ser compatible con los intereses del país receptor. Se introduce a la competencia como variable

que influye en la transferencia de tecnología. La competencia impulsa, en la búsqueda de reducir costes, el desarrollo y utilización de una u otra tecnología que puede no ser la más adecuada para un país.

### Empleo

Según la tradición neoclásica, se considera que la ET favorece la creación de empleo en la economía receptora, al tiempo que, se mejoran los salarios relativos respecto a empresas locales en el mismo sector. La realidad no respalda ese supuesto puesto que los resultados dependerán, fundamentalmente, de la modalidad que adopte la ET. La creación de empleo se vincula, básicamente, con la adquisición de nuevos activos. En caso contrario, es factible la destrucción de empleo que sigue a la incorporación de una tecnología más intensiva en capital. Por otra parte, la escasez de vínculos intersectoriales puede limitar los efectos indirectos en la creación de empleo. En cuanto a los salarios, ciertamente, la ET tiende a incrementar los salarios locales, pero en la medida en que se incrementa la productividad en la ET, la aportación de los salarios en el valor agregado por la ET tiende a ser menor que en las empresas locales.

En cualquier caso, procede particularizar el análisis para cada sector puesto que, la propia naturaleza de aquellos, se asocia con un mayor o menor grado de intensidad en mano de obra. Este aspecto, precisa relativizar el papel de la ET en cada economía; debe enmarcarse en el contexto sectorial en que participa aquella.

#### 2.1.1.2 Globalización del sistema económico capitalista

A continuación, nos referimos a la propuesta de Martínez-González Tablas (2000) centrada en la intersección dinámica y sistémica entre momentos de la actividad económica (comercio, finanzas y producción) y ámbitos (economía, política, naturaleza, cultura,...) para el análisis de la internacionalización de la economía mundial.

El autor persigue hacer una propuesta interpretativa que ayude a caracterizar y entender la lógica de la actual etapa en la internacionalización de la economía mundial, identificada con el término de globalización en diversos ámbitos (Dicken, 1998). Procedemos a recoger los elementos más significativos de su propuesta, así como, una consideración de los efectos asociados a aquella.

## A) Planteamiento teórico

### Componente económica de la globalización y globalización sustancial

La globalización es un término utilizado para referirse a realidades bien distintas, si “por globalización entendemos procesos o realidades que o bien tienen un origen que precisa del espacio global o cuyas consecuencias se manifiestan de forma específica en dicho espacio afectándole, bajo el término de globalización nos referiremos, indistintamente, a una realidad objetiva, a una evolución del sistema económico y a una ideología” (Ibíd.: 16-17). Se insiste en la necesidad de no olvidar estas diferencias para entender los fenómenos estudiados. A su vez, se destaca la intersección que existe entre estas tres manifestaciones de la globalización<sup>9</sup>.

Se busca abordar la composición del proceso en curso y su interpretación, centrándose en la *componente económica de la globalización*. El autor parte de la caracterización genérica de globalización económica de Bairoch y Kozul-Wright<sup>10</sup>, “una verdadera economía global, hablando estrictamente, es una dominada por empresas e instituciones financieras transnacionales, que operan en los mercados nacionales independientemente de las fronteras nacionales, de objetivos políticos nacionales y de restricciones económicas domésticas”

Al referirse a la globalización económica, se discrimina entre la globalización *banal* y la *sustancial* en la que se centra (Ibíd.: 242-245). Como globalización banal, se entiende una presentación asistemática de las realidades que acontecen en las últimas décadas, se trata de reflexiones dispersas que no aportan una base interpretativa y, por tanto, quedan en divagaciones que poco ayudan a la comprensión. La globalización sustantiva hace referencia al funcionamiento y reproducción del SEC en el plano mundial, al impacto de lo global en la reproducción del capital.

La globalización sustancial que nos ocupa se contempla como una *etapa diferenciada* en el proceso de internacionalización de la economía mundial<sup>11</sup>. A partir del análisis histórico de

---

<sup>9</sup> Se recoge una detallada caracterización de estas tres manifestaciones de globalización en, Ibíd.: 33-47

<sup>10</sup> 1996:39 citado en Martínez-González Tablas, 2000: 46.

<sup>11</sup> El autor recoge las posturas de varios autores en el debate abierto sobre la existencia o no de un punto de inflexión en la globalización económica. No faltan quienes como Canals (Canals, 1997,17) consideran que, en la década de los noventa, se asiste a una ruptura en lo que a la evolución de la economía mundial se refiere. Ahora bien, otros investigadores cuestionan semejante punto de inflexión, caso de Gordon (Gordon, 1998) Sutcliffe y

diversos indicadores, referidos al comercio, las finanzas y la IED para el período que se extiende desde 1870 hasta nuestros días, se constata que muchos de los elementos dados por novedosos en las últimas décadas, preexistieron en el período previo a la Primera Guerra Mundial. Se defiende que el proceso no es nuevo si nos referimos a la necesidad de situar el origen de los procesos económicos en un espacio global, y de aceptar las consecuencias de aquellos sobre un espacio, igualmente, global. (Ibíd.: 89-101)

Ahora bien, el proceso de globalización ha atravesado diversas fases que se pueden identificar con las etapas de desarrollo del sistema económico capitalista. Se identifican rasgos distintivos que permiten a hablar de una nueva etapa que, concretamente, se inicia “en los albores de la última posguerra, bajo el signo de voluntad de apertura y búsqueda de la multilateralidad en los intercambios” (Ibíd.: 52)<sup>12</sup>. Se destacan tres aspectos en la nueva etapa de globalización del SEC:

- Intensificación del grado de globalización en un espacio temporal relativamente reducido, lo que deriva en una mayor interdependencia entre las partes de un todo.
- Heterogeneidad del proceso; se aíslan las partes ajenas a las nuevas tendencias.
- Interdependencia entre espacios y ámbitos diversos; lo cultural, lo político, lo ecológico, lo social,... se entremezclan resultando precipitados económicos bien distintos, conjuntos dentro de un todo, el nivel mundial de la economía. En consecuencia, el análisis estructural del nivel mundial de la economía, precisa de un enfoque indiscutiblemente interdisciplinar.

---

Glyn (Sutcliffe y Glyn, 1999), Krugman (Krugman, 1997) o Bairoch y Kozul-Wright (Bairoch y Kozul-Wright, 1998). Krugman llega a decir que, “es una presunción de finales del siglo XX el que hayamos inventado la economía global precisamente ayer” (Krugman, 1997: 148). Bairoch y Kozul-Wright (Bairoch y Kozul-Wright, 1998) defienden que, aunque la etapa actual de internacionalización presenta nuevas características, se inserta en un proceso histórico más amplio, iniciado con el capitalismo cosmopolita del siglo XIX; entienden que se han ido creando las condiciones para las transformaciones en curso, que el fenómeno de interdependencia fomentado por el comercio y las inversiones no es nuevo; se destacan, entre los determinantes de las recientes transformaciones, la creciente homogeneización internacional de los métodos de producción y de consumo y la reducción del precio relativo de las comunicaciones y los transportes. Ibíd.: 88

<sup>12</sup> El PNUD y el FMI se suman a la identificación de una nueva etapa. El PNUD (1999: 1, 30) habla de una mundialización diferente, en paralelo a la irrupción de nuevos mercados, agentes, normas,... Son varias las diferencias que recoge el FMI (FMI, 1997: 51), que concluye señalando que, “esta variedad de elementos de la globalización..., se han enlazado e interconectado de un modo más directo y la economía mundial se está convirtiendo cada vez más en el marco indicado para la toma de decisiones económicas”. En la misma línea, Unceta (1997) señala que, en la década de los noventa, se asiste a una fase de la mundialización del capital, claramente diferenciada, que no se corresponde con la lógica precedente.

El autor desarrolla una propuesta interpretativa de la lógica de la actual etapa de globalización del SEC que, implícitamente, aporta elementos para la comprensión de la globalización del SEC a lo largo de la historia. En su propósito, se apoya en los siguientes elementos: sistema, ámbitos, intersección sistémica e integración de la naturaleza. A su vez, se parte del enfoque de los clásicos al interpretar la actividad económica al que incorpora la dimensión de la naturaleza.

### Sistemas abiertos y dinámicos. Enfoque sistémico

Se plantea una aproximación a la realidad mundializada desde la identificación de sistemas significativos e integrados por diversos niveles, sobre los que se impone la sinergia (Ibíd.: 48). Procede concretar el concepto de sistema introducido en el análisis.

Se entiende por *sistema*, “cuando las entidades consideradas puedan verse como complejos de elementos en interacción”. Se consideran sistemas *abiertos* “todos los que tienen un flujo continuo de energía, información o material desde el interior del sistema a su entorno o ambiente y viceversa” y se considera que todos los sistemas que se puedan delimitar son abiertos. Se reconoce la interrelación sistémica entre distintos niveles de distintos sistemas, componiéndose el entramado de una tupida red de múltiples relaciones.

Se introduce la *dinámica* de sistemas en el enfoque, siendo los procesos tan relevantes como las situaciones. El cambiante mundo real en el que se presentan sistemas con una caracterización espacio-temporal concreta, lleva a que éstos, al igual que su entorno, sufran transformaciones. La interpretación sistémica, en la que se enfatiza la interdependencia, contribuye a la superación de reduccionismos. Tiene especial interés el aporte del enfoque sistémico a favor de la formulación de una teoría crítica; el esfuerzo en interpretar un proceso evolutivo permite identificar posibles contradicciones sin que éstas sean consideradas como anomalías.

### Selección de ámbitos

Además, es factible abordar las intersecciones entre ámbitos diversos e integrar en la metodología seguida los agentes que surjan de los procesos de nueva aparición. Se lleva a cabo una selección arbitraria de ámbitos, guiada por la aportación de aquellos a la comprensión de lo económico y por si son o contienen sistemas. En cualquier caso, se parte

de una lectura no reduccionista de la economía, aquella es tomada en su plena dimensión social y se reconoce la necesidad ineludible de abordar su vinculación con otros dos ámbitos. Así, se identifican tres ámbitos centrales, el económico, en sentido estricto; la naturaleza y, el político. Además, se incluyen como complementarios lo social (vaciado de lo que pertenece a lo económico y lo político) y lo cultural.<sup>13</sup>

### Articulaciones sistémicas

El autor incorpora en su análisis de sistemas dos interesantes cuestiones, la existencia de articulaciones sistémicas, referidas a la conformación interna de los sistemas; y, la interdependencia sistémica entre ámbitos, que alude a las relaciones externas de cada ámbito. Se señala que, si bien centramos el análisis en el plano mundial, no podemos eludir la existencia de niveles inferiores en los que el sistema opera de forma diferenciada. Así, al tiempo que la combinación de lógicas sistémicas (economía, política, naturaleza) que abarcan todos los niveles (de lo global a lo local) aumenta la heterogeneidad de las situaciones, también, surgen nuevas problemáticas.<sup>14</sup>

### Los clásicos y la naturaleza

Al igual que los clásicos, la pretensión del autor es la de definir las leyes de funcionamiento y reproducción que dan forma a la actividad económica. Se comparte con los clásicos la *percepción histórica* del objeto de estudio, la idea de una actividad económica *dinámica* en su esencia y la *dimensión social* de los hechos del mundo real (Ibíd.: 64-68). Ahora bien, se busca “superar lo que su formulación tiene de visión unilateral, sin llegar a descartarla, reintegrándola a un discurso que reincorpore la dimensión física”, que no se introduce como componente del sistema económico capitalista (SEC), pero que es clave para el funcionamiento de aquel (Ibíd.: 70-71).

---

<sup>13</sup> La definición de tales ámbitos se recoge en, Ibíd.: 57-58.

<sup>14</sup> Se llama la atención sobre el hecho de que, en la medida en que no existe un correlato político de similar nivel a los procesos económicos existentes, se pueden originar nuevas problemáticas; se alude a las naciones sin estado, regiones económicas fácticas sin representación política unitaria y a la falta de capacidad reguladora pública de relaciones económicas vigentes. Ibíd.: 59-60.

Si bien al hablar de economía entenderemos que aquella es capitalista, procede aclarar que entre economía de mercado y capitalismo no cabe identificación alguna. Se defiende que el capitalismo precisa de capital y mercado pero, no se reduce a aquellos.<sup>15</sup>

### Agentes

Se identifican cambios cualitativos en la estructura social a nivel mundial a raíz de la profundización en las tendencias globalizantes (Ibíd.: 222-3), siendo oportuno aproximarse al origen y objetivos de aquellos para la comprensión de la realidad que nos ocupa.<sup>16</sup>

Se plantea una caracterización de los agentes sociales desde tres perspectivas, los agentes formados en los distintos momentos de la actividad económica, los agentes identificados tras una relectura del análisis anterior en términos de clases sociales y los agentes surgidos por la movilización de la sociedad civil y por la intersección con el sistema político (Ibíd.: 223-234). La interpretación adecuada de las posiciones ocupadas por cada uno de los agentes identificados, debe ir acompañada de una doble consideración, referida a la ubicación espacial y a la naturaleza de la fracción considerada. (Ibíd.: 2000: 235)

El impacto de la nueva estructura social global sobre la conformación de los espacios supranacionales puede ser de forma indirecta, por la influencia sobre las posturas de los Estados o, directamente, por la actuación de sus organizaciones y lobbies. (Ibíd.: 238).

### Lógica de funcionamiento de Globalización del SEC (globalización sustantiva)

Se defiende que el sistema económico expuesto a la globalización es el SEC; se asiste a la globalización del sistema económico capitalista (SEC). La presente profundización en su globalización se presenta como una nueva etapa de su desarrollo. Caracterizar el presente estadio de globalización de la lógica capitalista precisa de una matización de las diversas acepciones referidas a la globalización, esto es, ¿qué entendemos por la consideración del sistema económico en su conjunto? Martínez González-Tablas concreta el concepto que

---

<sup>15</sup> Interesa la concreción/distinción que se establece entre los conceptos de sistema económico, el SEC y el mercado. Ibíd.: 68-69. “(...) lo más significativo que se globaliza es el sistema económico capitalista (SEC), no la economía de mercado. Es así porque el SEC contiene en su seno relaciones, fuerzas y agentes sociales peculiares, además de mercado, mientras que éste es sólo uno de los componentes”, 173.

<sup>16</sup> Como criterios metodológicos para la delimitación de agentes sociales, se utiliza el grado en que los colectivos sociales comparten intereses, tienen cohesionabilidad y poseen capacidad de intervención. Martínez González-Tablas, 2000: 239.



introduce a partir de una primera distinción entre globalización banal y globalización sustancial como ya se ha indicado.

La globalización sustantiva hace referencia al funcionamiento y reproducción del SEC en el plano mundial, al impacto de lo global en la reproducción del capital. Se diferencia dentro de ella, la globalización en sentido positivo de aquella en sentido negativo.

Se considera que no existe, en sentido fuerte, una globalización económica integral en su dimensión positiva, no nos encontramos ante una mundialización plena, “dominio del funcionamiento de la lógica del SEC en el plano mundial y determinación por ella del resto de los niveles espaciales” (Ibíd.: 261). Se subraya que, en el plano mundial, el SEC adquiere rasgos que no resultan de la adición de los aspectos particulares de los niveles inferiores.

Al referirse a la globalización sustantiva en un sentido negativo, se considera que aspectos parciales de la globalización pueden perturbar la reproducción del SEC. Se defiende que sí existe una globalización en su dimensión negativa, cuyo grado de exigencia es inferior a aquella en su vertiente positiva, basta “con que actúen expresiones puntuales o interdependencias superficiales (no plenamente sistémicas)” (Ibíd.: 261).<sup>17</sup>

La globalización sustantiva puede ser contemplada desde tres perspectivas, abordando las manifestaciones puntuales de globalización detectables en componentes del SEC, analizando las interdependencias aparentes que afloran entre los componentes del SEC y, finalmente, leyendo el proceso en sentido sistémico (fuerte), entendiéndolo como la emergencia de propiedades sistémicas del SEC en su dimensión mundial, con los efectos inducidos que puedan derivarse sobre otros aspectos y niveles de la realidad económica. El autor señala que, en esta última perspectiva, al referirse al ciclo del capital en su conjunto, “trato de subrayar que el SEC tiene una lógica reproductiva singular que condiciona el movimiento de la economía” (Ibíd.: 245).

Se matiza que, “el funcionamiento del sistema económico como un todo, no se deriva de la simple adición de sus partes, de sus momentos” (Ibíd.: 244-245). Se razona que tales momentos pueden haber llegado a distintos grados de globalización y que pueden existir

---

<sup>17</sup> Sobre el origen de perturbaciones en los diversos momentos de la actividad económica y su impacto desfavorable sobre el funcionamiento global o el de otros niveles económicos, Ibíd.: 253-4.

agentes que se reproducen en el espacio mundial, sin mediación significativa de niveles inferiores.

El autor opina que la historia de la globalización económica se integra de la globalización de cada uno de los elementos del sistema económico capitalista; todos los componentes del SEC han seguido un proceso de globalización, con la complejidad que conlleva identificar la intensidad de aquella, con la excepción de los movimientos de las personas.<sup>18,19</sup>

### ***B) Consideraciones sobre los efectos: Inserción y regulación***

#### **Problemática de la inserción**

Se considera que las economías particulares pueden afrontar la globalización desde una actitud activa o pasiva, pero también y muy en especial, quedarán afectadas por los términos de inserción en ella. Corresponde a las partes que se integran en la economía mundial fortalecer su inserción. (Ibíd.: 256-258)

Consciente de que el impacto de la globalización es heterogéneo sobre los componentes de un todo, la economía mundial, el autor profundiza en el análisis de las consecuencias sobre los espacios que integran ese marco agregado. Se comienza por delimitar el concepto de espacio, se aborda la consistencia sistémica de cada espacio y la caracterización de su inserción.<sup>20</sup> Se termina con una aproximación al impacto de la inserción, desde una perspectiva económica, sobre los espacios particulares. (Ibíd.: 269-294)

En particular, el impacto de la inserción desde la perspectiva económica se va a materializar en la conformación del funcionamiento económico (Se habla de calidad de la inserción; en

---

<sup>18</sup> Las conclusiones expuestas son alcanzadas tras la aplicación de una metodología basada en un análisis histórico. Se observa la evolución de indicadores seleccionados para aproximarse al grado de globalización alcanzado en los momentos de la actividad económica (finanzas, comercio, producción y demanda), sus agentes, el SEC, así como, la integración al conjunto de estos elementos. Se consigue el propósito perseguido; se identifica lo que hay de novedoso en el proceso y, a su vez, una lógica interpretativa de aquel. Ibíd.: 244-253.

<sup>19</sup> En particular, sobre la problemática de los indicadores de globalización ver, Ibíd.: 86-88.

<sup>20</sup> Se introduce el concepto de espacio como un componente más de la actividad económica y social y como un mosaico de niveles espaciales que no sólo se relacionan con la economía mundial sino que se superponen e interrelacionan, Ibíd.: 269-272. Se aborda la consistencia del espacio desde una triple dimensión, objetiva, política y económica, Ibíd.: 273-77. La caracterización de la inserción, nuevamente, incluye la triple dimensión, objetiva, política y económica, Ibíd.: 278-287.

qué medida la inserción favorece o frena el funcionamiento económico interno) y, en los distintos grados de exposición a la globalización negativa (la exposición al entorno externo podrá, en base a una hipotética vulnerabilidad, abandonar al espacio a los efectos derivados de la globalización negativa). (Ibíd.: 291-292)

### Actitud proactiva: Lógicas reguladoras

Ante la realidad de los conflictos existentes y la exigencia de encontrar soluciones, se profundiza en la efectividad de los mecanismos tradicionales y se exploran nuevos caminos (Ibíd.: 319-51). Se identifican dos grandes lógicas reguladoras, la del mercado y la del heterogéneo grupo de prácticas de regulación consciente de carácter público y privado. Se trata de actuaciones que no se presentan en grado absoluto; se registran combinaciones en las que una de ellas tiende a imponerse.<sup>21</sup>

Interesa incorporar las diversas prácticas de regulación consciente, aunque sea en forma de autorregulación, que van surgiendo en los *momentos que atraviesan el SEC*. En el plano de la producción, es relevante la creciente internalización de las transacciones. En cuanto a las finanzas, ámbito en el que se impone la desregulación, se detectan fórmulas de regulación difusa. En las relaciones capital/trabajo, es donde más extendida está la desregulación. En lo que al comercio se refiere, la situación es confusa, si bien se profundiza en la institucionalización a través de la OMC, “...lo ha hecho en apariencia, al servicio de un mayor juego del mercado, o el de los intentos de coordinación macroeconómica entre los grandes países, que no han conseguido superar las dificultades intrínsecas” (Ibíd.: 2000: 333).

### C) Internacionalización de la producción

La propuesta de análisis estructural de la economía mundial precisa para su comprensión el estudio del todo, de sus partes y la interdependencia entre ambos. En esta línea, se hace una aproximación de la internacionalización de la producción, uno de los momentos que atraviesa el SEC en su proceso de globalización. Nos referimos a algunas de sus aportaciones.

---

<sup>21</sup> Se recoge una detallada relación de mecanismos de regulación e incluso el posicionamiento del autor, en cuanto a la regulación en el plano mundial, a favor de los bloques regionales. Ibíd.: 323-339.

## Caracterización de la internacionalización de la producción

Martínez González-Tablas considera que la producción es un momento central del SEC por los vínculos que guarda con el excedente económico que en el plano mundial muestra una mayor densidad y complejidad de interrelaciones que las finanzas y el comercio. (Ibíd.: 157-9).

Al analizar la globalización de los distintos momentos que atraviesa el SEC, otorga un papel central a la producción transnacional. Se llega a hablar de casos de globalización, “se está convirtiendo en la relación fundamental a través de la cual el capital, en sentido profundo, opera en la economía mundial; una creciente, aunque minoritaria proporción del capital social completa la producción (...) en el espacio mundial, (...) crece la importancia relativa de valores de uso en el interior de procesos productivos de implantación mundial y se erosiona el espacio del mercado, en especial en las transacciones de productos intermedios” (Ibíd.: 245-246).

Se puntualiza que la producción transnacional no se limita a la IED, condición de partida pero no lo más representativo de aquella, “la producción la realizan empresas, sirviéndose de esos capitales, combinándolos con otros, tejiendo un sinfín de relaciones posteriores. Es ahí donde reside lo más peculiar y genuino de la producción transnacional. También lo más opaco y difícil de estudiar” (Ibíd.:157).

La contratación de trabajadores dispersos geográficamente vincula distintos contextos a su conveniencia; se impone el comercio intrafirma y la trashumancia tanto en las inversiones como en la ubicación de las partes de la actividad productiva. El autor, si bien señala que la transnacionalización de la producción no es un fenómeno en modo alguno novedoso<sup>22</sup> sí reconoce la existencia de nuevos aspectos, llegando a hablar, inclusive, de que en las últimas décadas está teniendo lugar un nuevo tipo de globalización, se pasa de la globalización simple a la compleja. Surgen nuevas causas en la motivación de la transnacionalización productiva; no se busca el acceso a recursos naturales y a mercados; emerge con fuerza el interés por alcanzar una mayor eficiencia global, se apuesta por “estrategias globales” y por acceder a recursos creados por la actividad social (Ibíd.: 187). Es la empresa global, consecuencia de la

---

<sup>22</sup> Sin entrar en disputas sobre la periodificación más oportuna, se toma la secuencia de Dunning (1993). Ello permite relativizar y matizar los que serían los rasgos caracterizadores de la realidad presente.

estrategia compleja la que, en mayor medida, viene a caracterizar el nuevo marco de la economía internacional.

En la misma línea, Unceta (1996) apunta que la internacionalización de la producción no es un fenómeno nuevo, pero sí la actuación de la ET que tiende imponerse. Igualmente, Krugman (1998) considera que este fenómeno al que denomina “desmembramiento de la cadena de valor” introduce una importante discontinuidad en los métodos de producción; se trabaja conjuntamente y se reduce el número de proveedores y distribuidores. Finkman y Montenegro (1995) apuntan que la ET, en su intento de aprovechar las ventajas de localización, propiedad e internalización opta por una estrategia multi-país, una estrategia simple o una estrategia compleja. Esta última estrategia, que consiste en la relocalización de todas las etapas de la producción con el propósito de que sean llevadas de la mejor manera posible, tiende a imponerse. Consideran que es previsible el establecimiento de relaciones más estables que obedezcan a un criterio multidimensional.

#### Agentes en la internacionalización de la producción

Según se ha indicado, se identifican cambios cualitativos en los agentes que intervienen en la presente etapa de internacionalización del SEC. En particular, en el ámbito de la producción, en el que los agentes ostentan un mayor grado de autonomía, se identifican cuatro agentes (Ibíd.: 223-7):

- Las empresas transnacionales que con una elevada cohesionabilidad y capacidad de intervención, sea por sí mismas, por la fuerza adquirida al combinarse, o por prácticas interventoras camufladas, pueden llegar a eclipsar a los interlocutores públicos. En cualquier caso, si nos referimos a empresas medias, el grado de cohesión y de intervención es menos claro, siendo considerable si se suman a la posición de las empresas líder.
- Otras empresas dependientes de las empresas transnacionales, lo que no implica cohesionabilidad o capacidad de intervención en torno a objetivos comunes de aquellas.
- Se incluyen los trabajadores de las empresas transnacionales, objeto de numerosos cambios a raíz de la profundización en la internacionalización. Asistimos a una dispersión de los trabajadores de una misma firma; a la variedad cultural y lingüística de aquellos, se suma la exposición a la amenaza de la firma a deslocalizar su actividad hacia otra ubicación si ello le compensara. Todo ello justifica una baja cohesionabilidad, poca

capacidad de concentración y una actividad sindical que no llega a adaptarse a tales transformaciones.

- Entre otras categorías, se introducen los trabajadores ocupados en las redes de proveedores, que suministran a las transnacionales, así como, otros trabajadores tales como los que Reich denomina “analistas simbólicos” (profesionales diversos cuya condición e intereses se identifican con el conjunto mundial, personas a las que es difícil cohesionar por su comportamiento individualista.).

A la vista de lo expuesto, dada la relativamente alta cohesionabilidad y capacidad de intervención de la ET, se intuye que es el agente que más influye en la internacionalización de la producción (Alonso, 1994).

### Impacto de la internacionalización de la producción

El autor analiza el impacto de la internacionalización de la producción tanto en las economías particulares como en la economía mundial.<sup>23</sup> Se indica que el impacto sobre las economías particulares está en función del tipo de filial y de la vinculación de la filial con el grupo y con el país receptor.

En cuanto al impacto sobre la economía mundial, se identifica un punto de inflexión, “Hoy hay indicios que permiten hablar de la emergencia de un sistema de producción internacional integrado, que no es el viejo sistema más algunas novedades, sino algo que empieza a operar de forma diferente” (Ibíd.: 191). Se indica que la interacción de complejas estrategias de integración de muchas empresas transnacionales afecta a la naturaleza de la economía mundial. Se habla de una evolución gradual de las filiales aisladas a la integración simple y, desde allí, a la integración compleja (Ibíd.: 175-177).

Se alude a un nuevo tipo de globalización, pareciera que se avanza desde una globalización superficial, referida a la internacionalización comercial y financiera, hacia una globalización profunda, “referida a la internacionalización de la producción y acentuada por las transformaciones en el seno de ésta”, detectándose una combinación de ambas modalidades de globalización más que un desplazamiento a favor de la segunda. (Ibíd.: 191-192)

---

<sup>23</sup> Para abordar el impacto de la internacionalización de la producción, se adopta una propuesta metodológica en la que se circunscribe, exclusivamente, al impacto económico sin abordar el ámbito del bienestar. Se destaca como variable última el PIB y su crecimiento. Martínez González-Tablas, 2000: 188-190.

## Regulación de la internacionalización de la producción

La relevancia de los impactos de la internacionalización de la producción es tal que, existe un consenso en torno a la conveniencia de su regulación, algo que favorece tanto a la empresa transnacional como a la economía receptora. Ahora bien, las posturas distan de aproximarse cuando lo que abordamos es la fórmula adecuada para acometer la regulación. Así, los fracasos del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), auspiciado en el seno de la OCDE, y de los intentos al respecto abordados por la OMC. Las posturas están enfrentadas, se habla de la necesidad de ofrecer propuestas alternativas. (Ibíd.: 194-195)

Como espacio de regulación, se propone una relativa flexibilidad, la articulación de ámbitos supranacionales (donde se acuerden unos puntos básicos en el ámbito mundial) junto con ámbitos más reducidos (donde se defienda la realización de concreciones particulares por bloques de países o, inclusive, a nivel de cada Estado). Desde el reconocimiento de que cualquier acuerdo sobre producción transnacional se solapa con convenios suscritos desde otra perspectiva, se aboga por la delimitación explícita del rango que se concede a cada convenio; se habla de la necesidad de jerarquizar los objetivos. (Ibíd.: 195)

### 2.1.2 Enfoques basados en la perspectiva empresarial

Nos referimos a los planteamientos teóricos que plantean la explicación del fenómeno analizado desde una perspectiva microeconómica, es decir, centrada en la empresa a la que se considera un agente de decisión que lleva a cabo el proceso. Estas teorías, estrechamente relacionadas, son el núcleo más visible del debate actual sobre el fenómeno de la ET y sus efectos.

Son diversas las explicaciones dadas al fenómeno de la internacionalización de la empresa. Alonso Guinea y Revuelta (2013: 9-10) se refieren a algunas de las teorías más relevantes en dicho estudio:

- La Escuela de Uppsala (Johanson y Vahlne 1977, 1990, Johanson and Vahlne 1990) explica la internacionalización como un proceso creciente que se basa en el conocimiento y la experiencia previa cuyo referente inicial fue el proceso de internacionalización de las empresas industriales suecas. Posteriormente, este modelo se ha actualizado al incluir el papel de las redes de relaciones y el capital social.

A partir de un proceso gradual de aprendizaje, basado en la experiencia, la empresa va siguiendo etapas sucesivas que representan una implicación cada vez mayor en sus operaciones internacionales (Rialp y Criado, 1999: 121-122). La importancia del aprendizaje y la experiencia en las decisiones de la empresa es evidente, pero el enfoque es parcial al limitarse a considerar un aspecto de la dinámica empresarial.

- La teoría del ciclo del producto (Vernon 1966, Vernon 1983) sitúa el origen de la inversión realizada en el extranjero en la búsqueda de mercados y los cambios en las ventajas competitivas de las empresas.

Paz (2003: 34) apunta que, aunque incorpora una interesante variable en el proceso, el papel de la tecnología, tiene una limitada capacidad interpretativa que se mantiene en los posteriores desarrollos realizados por autores como Graham (1992). Vernon se limita al caso de la ET en EE.UU. en un período determinado. Posteriormente, Graham (1992), quien plantea que la internacionalización permite sostener el proceso de competencia tecnológica, se centra en una única variable explicativa y plantea una relación unidireccional.

- El enfoque coasiano (Rugman 1982, Dunning y Rugman 1985, Rugman y D'Cruz 1997, Rugman 2008, Rugman 2010), se centra en la internalización por parte de las entidades de actividades en diversos países con la consiguiente reducción de los costes de transacción.
- El paradigma ecléctico u OLI (Dunning and Rugman 1985, Dunning and Rojec 1993, Dunning 1994, Dunning 1998, Dunning and Lundan 2008). Se trata del planteamiento que tiende a imponerse en la amplia literatura teórica al respecto. Se trata de un compendio de aspectos parciales de otros enfoques previos basado en las ventajas de propiedad (O), localización (L) e internalización (I), que explicarían aspectos relativos a quién realiza la IED, dónde se realiza y cómo se hace, respectivamente. Alonso y Revuelta (2013: 9) señalan que, en la medida en que se trata de un planteamiento amplio y comprehensivo, ofrece un mayor poder explicativo de la internacionalización permitiendo el análisis de nuevas formas de la internacionalización como la de los servicios o las de las compañías emergentes que son objeto de estudio de la literatura más reciente.



- La literatura más reciente ha centrado la atención en dos tendencias que están adquiriendo especial relevancia: el incremento de IED en servicios y la rápida expansión de ETN de países emergentes (UNCTAD, 2010). Alonso y Revuelta (2013: 9-10) con relación a las ETN originarias de América Latina<sup>24</sup> recopilan la amplia literatura que se está desarrollando sobre el tema<sup>25</sup>

Al seleccionar los planteamientos para nuestro análisis, nos apoyamos en aquellos que estén más conectados con el estudio que nos ocupa, la expansión de la ET y sus efectos en la economía receptora. En esta línea, nos centraremos en el análisis de la teoría de la internalización, el enfoque del poder de mercado y el paradigma ecléctico. Tras su breve exposición, abordaremos algunas reflexiones sobre sus diferencias y limitaciones.

#### 2.1.2.1 Teoría de la internalización

Esta teoría se inicia con Coase (1937) y entre sus posteriores desarrollos destacan los de Williamson (1989, 1990, 1996 y 2000). Coase (1937: 36 y 39) plantea el origen de este planteamiento con la intención de resolver lo que parece un punto de debilidad en la teoría económica a la hora de determinar cuál es el mecanismo que determina la asignación de los recursos; se parte de dos supuestos distintos que responden a propósitos concretos. Para algunos, el mecanismo regulador de precios es el determinante en la asignación, para otros, lo es la decisión del empresario. El autor considera que la clave está en aclarar por qué la asignación de los recursos no se hace de forma directa a través del mecanismo de precios.

---

<sup>24</sup> A las ETN procedentes de esta región se las denomina con diversos términos como multilatinas, translatinas o, en la medida en que su expansión llega a ser global, global latinas.

<sup>25</sup> Se recogen artículos que describen la IED general de las empresas de América Latina (Chudnowsky y López 2007, Daniels, Radebaugh et al. 2007, Santiso 2008, Casanova 2010, Giacalone 2010), de las ETN argentinas (Kosacoff y Ramos, 2010), de las ETN chilenas (Sol, 2010) o de su inversión en España (Rivera and Ruelas-Gossi 2007, Rivera y and Soto Marifil 2010). Se estudia la expansión de las multilatinas desde diversas perspectivas, según la secuencia seguida por las actividades de valor añadido (Brenes, 2010), según un enfoque exclusivamente estratégico (Cuervo-Cazurra y Genc 2008), centrando la relación entre los procesos de liberalización y el surgimiento de las multilatinas (Dominguez y Brenes 1997, Cuervo-Cazurra 2007, Goldstein y Toulan 2007). Además, se destacan los estudios de casos dedicados a la internacionalización de algunas multilatinas como: Cemex, Embraer, PD-VSA, Petrobas, America Movil, Grupo Bimbo, Natura, Pollo Campero,...

### *A) Teoría de la firma*

A partir de la reflexión indicada, se desarrolla la corriente institucionalista, bastante más amplia que la teoría de la internalización. El principal exponente de dicha corriente es la “Teoría de la firma”, que tiene como objetivo establecer las razones por las que surge la empresa en una economía especializada de mercado. Se defenderá que son los costes de transacción el motivo de ello:

- Se parte de considerar que el mercado es el mecanismo habitual para organizar la distribución de los recursos (Coase, 1937: 36-41).
- De acuerdo con la teoría neoclásica, en un mercado (externo) de competencia perfecta, el sistema de precios es el mecanismo más adecuado para la asignación de los recursos; se garantizará la perfecta asignación. Ahora bien, la realidad es que muchos mercados no operan bajo los supuestos de la competencia perfecta. En consecuencia, la empresa afronta una serie de costes al realizar sus transacciones a través del mercado (externo).
- Se defenderá que el funcionamiento del mercado cuesta algo y la existencia de una organización, guiada por un coordinador (empresario) que dirija los recursos, permitirá ahorrar costes. Se justificará la expansión de la empresa hasta que los costes de organizar una transacción adicional dentro de ella se igualen con los costes por realizarla a través del mercado o los costes de ser organizada por otra empresa. La empresa afronta la alternativa de internalizar (producir), para lo que considerará los costes internos de organización, o utilizar el mercado externo (comprar). Este razonamiento permite explicar el origen y evolución de la empresa. (Ibíd.: 36-41)

Williamson (1989: 26-28) se pronuncia en la misma línea al identificar como objeto de estudio la asignación de recursos; la transacción es la unidad básica de análisis que explicará la existencia de la firma. Se apunta que una característica común de esta teoría es que el concepto de la empresa como función de producción se ve sustituido por el concepto de empresa como una estructura de gobernanza. En la medida en que en el interior de la empresa se realizan las transacciones que antes se realizaban a través del mercado, éste se internaliza lo que explica el proceso de integración vertical de las empresas y, en consecuencia, el origen de la empresa como una estructura jerarquizada. En el caso de la

integración vertical, el autor señala la especificidad de los activos como principal fuente de los costes de transacción (Ibíd.: 11).

En consecuencia, la empresa aparece como una unidad de decisión racional. En una estructura de mercado concreta, se enfrenta a sus imperfecciones. Considerando los costes de producción y la demanda como variables exógenas, el problema a resolver es la minimización de los costes, optando por las dos formas alternativas de organizar la producción que son mercado y empresa.

### ***B) Lógica de la teoría de la internalización***

La extensión de la teoría de la firma iniciada por Coase a la ET, como intento de explicar los intercambios internacionales de la firma, derivó en una corriente conocida como la teoría de la internalización. Son varios los autores que desarrollan esta teoría, destacando Rugman (1982, Buckley, Casson (1990) y Hennart (1982).

La teoría de la internalización explica la internacionalización de la empresa como un mecanismo “economizador” que persigue reducir los costes de transacción. En esta línea, la empresa internaliza aquellos mercados que le resulta más rentable explotar internamente. (Rugman, 1982: 11)

Lo relevante para la teoría de la internalización es el porqué de la elección entre llevar a cabo IED, exportar o conceder una licencia. La decisión se adoptará en función de la comparación entre los costes de transacción y de organización que derivan de dichas alternativas. En particular, se pueden identificar algunos mercados, especialmente imperfectos, y más susceptibles de ser internalizados. Las características particulares de aquellos justificará la elección de una modalidad concreta de internacionalización.

Hennart en función de las características de los mercados justifica la IED de tipo horizontal o vertical. En algunos mercados, los altos costes de transacción se vinculan con un bajo número de participantes y las asimetrías de la información. Esto ocurre en sectores como el del aluminio, el petróleo, los minerales, etc. Ello motiva la IED de tipo vertical.

Los costes de transacción son más altos en los mercados de activos intangibles como la tecnología, el know-how, las marcas,...; se explica ello por la información asimétrica, la

incertidumbre o la especificidad de los bienes. Ello respalda que la propia empresa se plantee explotar sus ventajas; concretamente, esto motiva la IED de tipo horizontal.<sup>26</sup>

Rugman (1982: 10 y 15) considera que la ET tiene una ventaja específica en conocimiento que explicaría la naturaleza monopolista de aquella como mecanismo más adecuado para la explotación de dicha ventaja. Se apunta que se ha demostrado la dificultad de un acuerdo contractual para un producto no estandarizado y que existe el riesgo de que la ventaja específica de la firma se disipe por el uso de formas no participativas de expansión internacional.

Interesa destacar que, aunque esta teoría introduce de forma explícita la existencia de una ventaja de la empresa, esta no es una condición necesaria para la internalización o la internacionalización. La ventaja relevante surge del propio proceso de internalización. Un ejemplo de ello son los precios de transferencia, precios que fijan las ET en sus transacciones internas y que a veces están muy alejados de los precios vigentes en el mercado regular. Dichos precios son utilizados como mecanismo para transferir beneficios de unas filiales a otras en función de la estrategia global de la ET y de las fiscalidades existentes entre los distintos países en los que realiza su actividad.

Aunque el proceso de internacionalización se centra en la dinámica de la internalización, hay una consideración explícita de los factores de localización al considerar dónde se invierte.<sup>27</sup> Se considera que, como las imperfecciones del mercado, dichos factores tienen un carácter exógeno y hacen referencia a las ventajas comparativas de los países según la teoría neoclásica del comercio internacional, pero aplicada al caso de la distribución de las inversiones (Rugman, 1982:13).

### *C) Efectos de la teoría de la internalización*

Según esta teoría, las imperfecciones del mercado son exógenas a la empresa que, como agente pasivo, se limita a reaccionar ante aquellas. En un intento de reducir dichas imperfecciones, los costes de transacción, se opta por el mecanismo de la internalización. En

---

<sup>26</sup> El análisis tradicional de la economía institucional explica, en términos generales, el proceso de desarrollo de la empresa a través de procesos de integración vertical. Para superar las limitaciones de la teoría de la internalización para explicar la integración horizontal, algunos autores aluden explícitamente a aquella (Heennart en Pitelis 1989; 1991: 87-90; Pitelis y Sudgen, 1991).

<sup>27</sup> Como factores de localización, se hace referencia a aquellos aspectos presentes en las economías receptoras que atraen a las inversiones extranjeras.

la medida en que la utilización del mecanismo intra-firma frente al mecanismo de mercado implica un menor coste, se derivan ganancias de eficiencia e impacto positivo para la sociedad. Esto se cumple aceptado el supuesto de que una mejora de la eficiencia en el seno de las empresas implica una mejora del bienestar social (Hennart en Pitelis, 1991: 84; Buckley y Casson, 1985: 119). Se puntualiza que, en el caso de los países receptores, la mejora del bienestar se vincula más con la transferencia de tecnología que con la de capital porque el mercado de la tecnología es muy imperfecto; en consecuencia, muchos países no tendrían acceso a aquella.

#### *D) Críticas a la teoría de la internalización*

La crítica más general se centra en que no se integra en su análisis una realidad objetiva, el propio proceso de internalización genera imperfecciones en el mercado. Se debe ello a la consideración de las imperfecciones del mercado como algo exógeno a la empresa y a la no inclusión de la estructura de mercado tras el proceso de internalización.

Dunning (1992: 490, 437) apunta debilidades en esta teoría al no considerar los efectos de la internalización, concretamente, los relativos a la pérdida de competencia por el incremento en la concentración de la oferta. Ciertamente, estos efectos están muy presentes en los procesos de expansión de la ET.

Buckley y Casson (1985: 10-11) cuestionan el planteamiento más ortodoxo de esta teoría, según el cual, los únicos efectos son una mejora en el bienestar general. Se apoyan en elementos introducidos tanto por Dunning como por la teoría monopolística. Se considera que la multinacional actúa en un doble sentido, respondiendo a las imperfecciones del mercado y creándolas. Se afirma que se presta más atención a la reacción de las EM ante las imperfecciones de los mercados que a su impacto generando aquellas.

Paz (2003: 55-56) apunta las siguientes debilidades en esta teoría:

- Se incide en exceso en la innecesaria presencia de una ventaja ex-ante y se llega a menospreciar la importancia de las ventajas específicas o competitivas que surgen tras el proceso de internalización. En consecuencia, no se considera la situación frente a la competencia en la que queda una empresa tras dicho proceso. Plantea un sugerente interrogante, “Si el proceso de internalización produce efectos en la estructura de

mercado, en la competencia, como sostiene Buckley, ¿no puede ser la consecución de esos efectos un elemento explicativo de dicho proceso?” (Ibíd., 58).

- Este planteamiento, centrado en los costes de transacción, no permite explicar una importante modalidad del proceso de expansión de la ET, la deslocalización. En este caso, la actividad se sigue desarrollando en el interior de la empresa, salvo en el caso de la subcontratación; solo varía la ubicación geográfica de aquella.
- La teoría se centra en el fenómeno de la IED, pero existen otras modalidades de la internacionalización de la producción como la licencia y la subcontratación (mecanismos de externalización) que el proceso de internalización no puede explicar.

#### 2.1.2.2 Teoría del poder de mercado

Hymer inicia este planteamiento al que siguen los desarrollos de autores como Kindlerberger y Caves. Hymer (1976) lleva a cabo uno de los primeros intentos en desarrollar una teoría específica de la ET, desde una perspectiva microeconómica, tomando como referente la *teoría de la firma*.<sup>28</sup>

##### **A) Planteamiento teórico**

Se considera que los fundamentos del comportamiento de una firma en sus operaciones internacionales son los mismos que en el caso de sus operaciones locales. En esta línea, se justifica su apoyo en la *teoría de la firma* para explicar su actividad internacional. Se parte de la idea de la existencia de mercados imperfectos para explicar las razones por las que una empresa invierte en el exterior. Se destacan dos razones al respecto:

- a) Las empresas extranjeras poseen *ventajas específicas* que las colocan en una posición favorable frente a sus competidores. Son esas capacidades las que hacen posible que una empresa extranjera pueda afrontar las barreras de entrada (lengua, políticas discriminatorias de los gobiernos, diferencias culturales, etc.) que, en principio, la situarían en una posición de desventaja. A partir de aquí, la internacionalización de la

---

<sup>28</sup> Las anteriores explicaciones partían del análisis clásico del comercio internacional o de los movimientos de capital financiero. Hymer (1976, 24-25) defiende que la teoría sobre las inversiones en cartera no es válida para explicar la IED. Las operaciones internacionales se caracterizan por el control que se adquiere sobre la empresa en la que se invierte al participar en su propiedad. Este objetivo de control se corresponde con lo que hoy se denomina IED, diferente a la inversión en cartera.

producción se explicaría porque las ET buscan explotar la ventaja que poseen, llegando a justificar prácticas colusionistas para rentabilizar al máximo tales ventajas. La obtención de rentas de monopolio a partir de la existencia de ventajas específicas, a las que llega a denominarse monopolísticas, se convierte en una de las causas principales de las actividades internacionales de la empresa.

Ahora bien, cómo explicar las diferentes modalidades de internacionalización identificadas, la opción por la exportación de bienes producidos localmente, la licencia o la IED. El autor considera que la respuesta está en el proceso de internalización. Se defiende que la empresa es una institución que sustituye al mercado puesto que este es un método inferior para explotar esa ventaja (Hymer, 1976: 47-48). En particular, “Las compañías multinacionales constituyen un método sustitutivo del mercado para la organización de los intercambios internacionales” (Hymer, 1976:71; Hennart, 1982). En consecuencia, Hymer considera que debemos mirar a las imperfecciones del mercado.

No está claro si las ventajas específicas son ventajas monopolísticas u oligopolísticas (Casson, 1990), si bien hacen referencia a la tecnología y el conocimiento (Caves, 1982). Se considera que las principales ventajas competitivas de las empresas residen en activos intangibles, considerados bienes públicos.<sup>29</sup> En la medida en que estos activos se transfieren con dificultad a través de un “mercado regular”, la internalización será la opción más adecuada.

- b) El deseo de intentar reducir o eliminar la competencia. Las empresas de diferentes países compiten por vender sus productos en los mercados. En la medida en que esos mercados son imperfectos, las prácticas colusionistas resultan más beneficiosas para la empresa que las practica. Partiendo de la idea de que las empresas obtienen más beneficios en situaciones de monopolio u oligopolio que en situaciones de competencia perfecta, se opta por el control de otras empresas del mismo sector en diferentes países. Ciertamente, esta razón se vincula con la primera razón que respalda la actividad internacional de la empresa, la reducción de la competencia es el modo en que se lleva a cabo la explotación de la ventaja específica por parte de la ET.

---

<sup>29</sup> En particular, la premisa neoclásica que considera la tecnología un bien público está equivocada puesto que los derechos de propiedad restringen su uso.

### ***B) Efectos de la teoría del poder de mercado***

En cuanto a los efectos del planteamiento teórico de Hymer, el principal efecto es la reducción de la competencia para las economías receptoras; en la medida en que la ET aumenta su poder de mercado, puede disminuir la eficiencia. La empresa es considerada un agente activo ante las imperfecciones del mercado; existe una relación bidireccional entre la estructura del mercado y el comportamiento de una empresa. A partir de aquí, Hymer destaca la relación que existe entre el grado de concentración de un sector y su índice de internacionalización (Hymer, 1972: 15).

Los efectos concretos de explotar la ventaja competitiva de la empresa a través de la reducción de la competencia son: la estructura de los mercados es más concentrada, la obtención de rentas monopólicas, abusos de poder de mercado, creación de demanda no sujeta a necesidades reales, desinversiones nacionales, etc.

Aunque los desarrollos teóricos de Hymer mantienen sus fundamentos iniciales, se radicalizan sus escritos al incidir de forma progresiva en el carácter negativo de los efectos de la ET. Además, se detecta un cierto cambio de perspectiva al pasar de centrar su atención en la ET, vista como institución, a centrarla en la economía mundial en su conjunto (Mohammad en Pitelis, 1991: 69). El autor llega a considerar que sus planteamientos evolucionan hacia posturas marxistas; no obstante, su consideración de los mercados imperfectos y del proceso de internalización, parten de una teoría de la competencia estática muy distinta a la planteada por Marx.

El acento puesto en la ventaja específica de la empresa distancia a Hymer de la teoría de la internalización. Por otra parte, aunque el autor y sus seguidores hablan de barreras de entrada y de cómo se distribuyen las ventajas específicas, se echa en falta una mención expresa al papel que juegan las características particulares de las economías receptoras en la explicación del proceso.

#### 2.1.2.3 El paradigma ecléctico

El origen de este paradigma se vincula a Dunning, uno de los autores que más ha trabajado en el tema de las ET y de la IED tanto desde un punto de vista teórico como empírico. En 1958, se inicia en estos temas con su trabajo sobre la IED estadounidense en Gran Bretaña. Su planteamiento teórico para abordar las causas de la internacionalización de la producción



aparece en 1979, convirtiéndose en uno de los principales referentes teóricos en el ámbito de la ET.

Una de sus aportaciones más relevantes, es la de asumir que las teorías existentes hasta ese momento solo cubren aspectos parciales del fenómeno estudiado. Se propone elaborar un paradigma, que denomina “ecléctico”, como un marco general que incorpore los elementos relevantes de las teorías existentes en el estudio de la internacionalización de la producción. Su planteamiento se presenta como un paradigma en el que tienen cabida distintas teorías.

#### *A) Planteamiento teórico del paradigma ecléctico*

Dunning considera que la internacionalización de la producción puede explicarse a partir de tres condiciones que llevan a la empresa a optar por la IED frente a la exportación:

1. Una empresa debe poseer una ventaja de propiedad frente a empresas de otras nacionalidades. Estas ventajas suelen relacionarse con activos intangibles como el conocimiento, el know how, las patentes, etc.
2. Dada la condición primera, a la empresa le debe resultar más beneficioso explotar la ventaja de propiedad por sí misma en lugar de venderla. En consecuencia, se opta por extender sus actividades en el exterior, internalizando, en lugar de optar por la concesión de licencias o contratos con empresas independientes.
3. Cumplidas las condiciones una y dos, la firma decide realizar sus actividades en aquellos países receptores que tienen unas ventajas de localización que facilitan la explotación de sus ventajas de propiedad.

A la vista de lo expuesto, la influencia de los dos planteamientos anteriores en este paradigma es clara; no obstante, interesa destacar algunas diferencias:

- La condición una conecta con la teoría de la organización industrial y, concretamente, con el enfoque del poder de mercado. La ventaja de propiedad se identifica con la ventaja específica de aquella. Ahora bien, en la primera teoría, la ventaja se plantea frente a empresas locales, mientras que en el paradigma que analizamos, la comparación incluye a empresas de cualquier nacionalidad.
- La tercera condición hace referencia a la teoría de la localización, teoría basada en el concepto de las ventajas comparativas. Dunning está muy influenciado por la teoría de la localización y la integra en su modelo. En esta línea, los factores de localización

adquieren una importancia muy superior a la que tienen en otras teorías. En el paradigma ecléctico, al igual que en la teoría de la internalización, los factores de localización son exógenos a la decisión de internalizar, sólo afectan a la localización geográfica. En consecuencia, se considera que no afectan al proceso de internacionalización en sí mismo, solo afectan a sus resultados.

En particular, frente a las discretas referencias a la teoría de la localización por los autores de la internalización, los factores de localización son muy relevantes para Dunning y, además, son muy considerados en el análisis de los efectos.

- Con relación a los enfoques anteriores, se mantiene el punto de partida, la existencia de mercados imperfectos que explica la aparición de ventajas de propiedad y de costes de transacción lo que justifica las operaciones de internalización. Con relación al carácter exógeno o no de las imperfecciones del mercado, Dunning (1992: 490) se suma a los autores menos ortodoxos de la teoría de la internacionalización que se aproximan a la teoría del poder de mercado. Se reconoce el carácter activo de la empresa respecto a las imperfecciones del mercado. Se defiende que las transacciones intra-firma reducen los costes de transacción lo que justifica la reubicación eficiente de los recursos, pero se reconoce que la integración de la corporación implica una mayor concentración de poder.

Se apuntan limitaciones en la estructura del planteamiento del paradigma que cuestionan el carácter integrador y superador con el que nace. En la medida en que el paradigma OLI establece tres condiciones necesarias para la internacionalización, no es posible explicar aquella sin el cumplimiento de las tres; no se supera la parcialidad que intenta superar. Se echa en falta una articulación entre las tres condiciones identificadas como necesarias para la internalización, que le haría constituirse en un paradigma diferente que superara las teorías existentes. En particular, no queda claro si se le da más importancia a alguna variable frente a las demás puesto que, en algunos trabajos, se omiten cuestiones relativas a la ventaja de internalización.

Dunning, en los posteriores desarrollos de su planteamiento teórico, ha realizado adaptaciones en respuesta a los cambios en el marco internacional y a las críticas de diversos autores (Dunning, 1995; Dunning y Narula, 1996; Dunning en Hood y Young, 2000):

- La globalización está alterando las estrategias de las ET (cobra protagonismo frente a la competencia) y la relevancia de los factores de localización (destaca la importancia que adquiere la política como mecanismo de atracción de la IED), ...
- En respuesta a las críticas de autores de la internalización, se admite la aparición de ventajas de propiedad como consecuencia del propio proceso de internalización, pero sin que ello modifique su esquema. Se señala que, en estos casos, la ventaja de propiedad de una firma consistirá en la habilidad para crear nuevas ventajas de propiedad a través de la IED (Dunning en Hood y Young, 2000: 31).

### *Efectos del paradigma ecléctico*

Dunning (1992: 265) considera que los efectos de la expansión de la ET en la economía receptora se explican por la combinación de las ventajas de propiedad (las ventajas competitivas de la firma) y las ventajas de localización (ventajas comparativas del país receptor).

El autor se distancia de los análisis previos al indicar que los efectos de la IED deben ajustarse a la especificidad de cada caso. Se reconoce que los efectos de la IED variarán según el tipo de IED y unas variables relativas a las ventajas de localización: la estructura, el sistema y la política. La compatibilidad de las ventajas de propiedad y los factores de localización incidirá en el impacto de la IED en el país receptor.

La explicación de ello se aproxima a la dada por la teoría de la internalización cuando se plantean las mejoras de eficiencia. El autor se centra en la variable de la competitividad para evaluar los efectos, señalando que, en general, el impacto es positivo. Las ET son más eficientes y competitivas a partir del proceso de internacionalización por el que, además, transfieren esas ventajas de competitividad a los países en los que invierten. Los beneficios para el país receptor serán mayores si los factores de localización de estos países lo favorecen. Se supone que una mejora de la competitividad repercute directa y positivamente en el desarrollo, aunque no se establecen los vínculos entre aquellos (Dunning, 1994: 45).

En sus trabajos sobre los efectos de la IED, centrados en la mejora de la competitividad, se señalan varios factores, a través de los cuales, se consigue aquella: mejorando la calidad de productos, procesos y estructuras, a través de una forma más eficiente de producción; capturando nuevos mercados y relocalizando recursos y capacidades para producir en el país

con una mejor ventaja comparativa,... Si bien se matiza que el efecto de la IED en la competitividad dependerá de la naturaleza de aquella, se considera que tiende a lograrse gracias a la transferencia de tecnología, la participación en redes integradas de producción global, el estímulo para la mejora de eficiencia de suministradores y competidores locales, el estímulo de sectores más competitivos para el país, etc. (Dunning, 1994 y 2000)

Se admite la posibilidad de que la IED genere tanto costes como beneficios; ahora bien, en la medida en que la IED, a través de la transferencia de las ventajas de propiedad de la firma contribuya al desarrollo de las ventajas comparativas de cada país, tendrá un impacto positivo. Se da por hecho que las ventajas de propiedad están relacionadas con las ventajas de localización de los países receptores de lo que derivará un impacto positivo. “La contribución potencial de la entrada de IED a cada uno de los elementos que permiten incrementar la competitividad es, claramente, evidente” (Dunning, 1994: 31)

#### 2.1.2.4 Diferencias entre los enfoques centrados en la empresa

En los tres enfoques analizados, se parte de supuestos parecidos y se introducen varias variables comunes;<sup>30</sup> no obstante, se alcanzan distintas conclusiones para explicar los efectos de las ET, básicamente, por los distintos matices con los que se define el comportamiento de las variables más relevantes. Entre las diferencias más destacadas:

- Las posiciones son distintas respecto a la naturaleza de las imperfecciones en los mercados. Las imperfecciones son variables exógenas a la empresa en la teoría de la internalización mientras que en la teoría del poder de mercado y el paradigma ecléctico (en los planteamientos más recientes de Dunning) aquellas también pueden ser creadas por la empresa. Procede apuntar que los autores menos ortodoxos de la teoría de la internalización también se aproximan con los planteamientos de Hymer y Dunning en este punto.
- Los efectos del fenómeno de la expansión de la ET en las economías receptoras, distancian a la teoría del mercado de las otras dos. Hymer, centrado en la estructura del mercado final, apunta una pérdida de competencia consecuencia de las prácticas

---

<sup>30</sup> En algunos casos, se utilizan distintos términos para referirse a conceptos semejantes como ventaja específica, ventaja competitiva o ventaja de propiedad.

colusivas. Estos efectos negativos contrastan con la visión positiva de los otros dos planteamientos

La teoría de la internalización, centrada en los mercados de productos intermedios, plantea una reducción de los costes de transacción a partir de la internalización; en consecuencia, se mejora en eficiencia.

Dunning, aunque con relativa prudencia, tiende a ser positivo en los efectos del proceso en la economía receptora porque se entiende que la ventaja de propiedad de la firma, en general, mejora la competitividad de la economía. No obstante, aceptado que las imperfecciones se pueden generar en el proceso, se admite la posibilidad de consecuencias negativas para la competitividad de la economía.

- Se observan diferencias en la incorporación de las variables principales, las variables específicas y las variables de localización. La diferencia más clara la establecen los autores más ortodoxos de la teoría de la internalización para los que no es necesaria la existencia de una variable específica de la firma ex-ante.

En cuanto a la incorporación de factores de localización, su referencia es implícita en la teoría de Hymer, los autores de la internalización los introducen para explicar la localización geográfica de la firma y, en el marco del “paradigma” ecléctico, además, son considerados al valorar los efectos.

## **2.2 LIMITACIONES PARA EL ANÁLISIS DEL FENÓMENO DE EXPANSIÓN DE LA ET**

Procedemos a reflexionar sobre las limitaciones de los planteamientos seleccionados con la intención de avanzar hacia una propuesta interpretativa del fenómeno estudiado. Como punto de partida, interesa concretar las principales diferencias entre los dos grandes bloques identificados. Antolín (2003: 75) destaca los siguientes aspectos distintivos:

- a. Diferencias en lo relativo al *sujeto de análisis*. En la perspectiva empresarial, el sujeto de análisis es la empresa como una unidad organizativa que combina unos factores de producción para producir bienes o servicios y venderlos. En lo relativo a la perspectiva de la dinámica global del capitalismo, el sujeto de análisis es el capital entendido

como una relación social; además, se hace referencia al capital global de una economía/sector industrial y no a los capitales específicos.

- b. Diferencias en la consideración de la *competencia*. Contrasta el análisis en términos estáticos (estructura de mercado) de la perspectiva empresarial frente a la consideración en términos dinámicos (rivalidad) en las teorías del enfoque dinámico del capital global.

A continuación, se incorporan las críticas y aportaciones de otros autores a los planteamientos teóricos analizados que serán de utilidad para los objetivos que guían nuestro estudio.

### **2.2.1 Limitaciones del enfoque dinámico del sistema capitalista global**

El enfoque de la dinámica global del capitalismo ayuda a responder a preguntas como el por qué se produce la internacionalización del capital o la expansión de la ET. No obstante, se echan en falta elementos para explicar cómo se lleva a cabo el proceso de internacionalización y, en particular, la especificidad del proceso en cada economía. La exclusión de los capitales individuales en su planteamiento está en el origen de estas limitaciones. Además, procede incorporar las características de las distintas economías receptoras para avanzar en el análisis de los efectos. Pueden identificarse limitaciones concretas:

- *Enfoque sectorial*: Según la teoría de la internacionalización del capital, lo que hay detrás de los distintos movimientos de capital son los diferenciales de ganancia entre los distintos sectores. Esta perspectiva sectorial solo permite comprender la dinámica de internacionalización de los distintos sectores. El análisis es limitado para abordar los efectos del proceso para economías concretas; no incorpora un elemento clave, la interrelación entre capitales específicos.

El análisis sectorial debe completarse con la consideración del contexto y con la modalidad que adquiere la internacionalización de un capital dentro de cada país. Ciertamente, no todas las economías participan del mismo modo en el proceso de internacionalización de un sector específico.

En esta línea, la existencia de diferenciales de tasas de ganancia (en distintos países y sectores) y el objetivo de expandir aquella es clave en la comprensión del fenómeno de la internacionalización tanto desde una perspectiva empresarial como sectorial. Ello explica que la diversificación sectorial de una ET, además de relacionarse con la protección de los riesgos de concentrar su actividad en un único sector se vincule con el interés en aprovechar los diferenciales en las tasas de ganancia entre sectores y países.

- *La empresa como agente y no como actor:* Según dichas teorías, la ET es un agente subordinado a la lógica del proceso. En consecuencia, no se consideran las actuaciones de cada empresa individual. Ello dificulta la comprensión de las distintas modalidades de expansión de la ET y, por extensión, sus efectos en las economías receptoras.
- Se plantea la existencia de distintas *formas de internacionalización*, pero falta un análisis que ayude a comprender cómo se van relacionando todas ellas y que ayude a explicar, finalmente, la configuración de cada una. En consecuencia, se echa en falta un análisis del significado de ello para la internacionalización llevada a cabo por las distintas empresas o mejor, por los distintos capitales.

### **2.2.2 Limitaciones del enfoque centrado en la empresa**

Se apuntan algunas críticas tanto a los planteamientos en los que se fundamentan como en los conceptos de las variables introducidas. Se identifican deficiencias en la teoría de la firma y de la competencia y en los conceptos de ventaja competitiva de la firma y factores de localización.

#### 2.2.2.1 La teoría de la firma.

Se considera que una de las principales aportaciones de los enfoques microeconómicos es reconocer la necesidad de una teoría de la firma que permita avanzar en el análisis de los capitales individuales. Ahora bien, no faltan las críticas hechas a dicha teoría entre las que destacamos las siguientes;

- La teoría de la firma defiende que la unidad de análisis es la transacción y que los costes de transacción justifican la existencia de la firma para alcanzar una asignación

más eficiente de los recursos. La producción de manufacturas se considera dada y por ello no se considera su vinculación con la firma. Las limitaciones de esta lectura son reconocidas por autores como Williamson (1989: 29) quien considera que la complejidad de los fenómenos económicos precisa del apoyo de otros enfoques.

En la línea expuesta, North (North y Wallis, 1994: 610) considera relevante incluir en el análisis los costes de producción, especialmente, los relativos al cambio tecnológico. Las empresas toman sus decisiones minimizando todos sus costes entre los que se incluyen, junto con los costes de transacción, los costes de producción.

Para el caso concreto de las ET, la teoría de la firma no puede explicar fenómenos como la deslocalización que no responde a un proceso de internalización sino, tan solo, a la desubicación geográfica, de etapas de la producción, que se relaciona con la reducción de los costes de producción.

- Pitelis (1991: 18-25) cuestiona los supuestos en los que se apoya la teoría de la firma:
  - o Se critica que se considere al mercado como la forma natural de asignación de los recursos y al intercambio como origen de la organización. El autor apunta que el intercambio presupone la producción.
  - o Se critica la consideración de la firma como mejor alternativa al mercado por entender que aquella es más eficiente al minimizar sus imperfecciones. Se contraponen la existencia de monopolios como principales fallos del mercado.
- La expansión de la ET se centra exclusivamente en la IED y no es posible abordar las implicaciones del proceso. Ello se debe a una confusión en los conceptos que limita el análisis. En la actualidad, es indudable la importancia de otras muchas modalidades de internacionalización de la producción. Se echa en falta una visión más completa de la expansión de la ET. El “individualismo metodológico” seguido por estas teorías impide incorporar elementos de la dinámica del sistema capitalista que son necesarios para conocer el proceso de internacionalización de la empresa.

La parcialidad de la teoría de la firma ha motivado que muchos autores la vean limitada para explicar la razón de ser de la firma, aunque permite explicar por qué las empresas optan por las distintas modalidades (Cantwell en Pitelis, 1991: 24). Estas teorías tratan de explicar por qué la empresa opta por invertir, exportar o conceder una



licencia, pero falta capacidad explicativa para identificar la lógica de expansión de la ET.

#### 2.2.2.2 Teoría de la competencia y concepto de ventaja competitiva

Concepto dinámico de enfoques macro versus concepto estático de enfoques micro:

Superación de falsa dicotomía de la teoría neoclásica

En los enfoques micro analizados, la teoría de la competencia desarrollada es de origen neoclásico; se compara una situación “a” con otra “b” relativas a distintos momentos en el tiempo sin considerar el proceso intermedio entre ambas situaciones. Jenkins (1989) apunta que, precisamente, esta concepción estática de la competencia lleva a reducir los efectos contradictorios del proceso a una falsa dicotomía que precisa incorporar una perspectiva dinámica para ser superada.

La dicotomía se establece entre los efectos de la ET en la economía receptora según la teoría explicativa utilizada. La teoría de la internalización y el paradigma ecléctico destacan el carácter competitivo de la ET y respaldan su interés para el país receptor; se mejora su competitividad.<sup>31</sup> Por el contrario, para los defensores de la teoría del mercado, las ET derivan en prácticas colusivas; los efectos son negativos porque se reduce la competencia.

Implicaciones de la naturaleza dinámica de la competencia en la ventaja competitiva

A partir de la estrecha vinculación entre los conceptos de competencia y ventaja competitiva, se entiende que las limitaciones de la perspectiva estática incidan en la ventaja competitiva (específica o de propiedad) de la firma. En las tres teorías destacadas, el origen de la ventaja competitiva (clave en el desarrollo de la ET) se vincula con las imperfecciones en los mercados lo que asocia al concepto de ventaja competitiva con una consideración estática de la competencia. Se considera que las ventajas competitivas son capacidades inherentes de las empresas, derivadas de las imperfecciones del mercado, que les dotan de superioridad en el mercado en el que operan. Se entiende que en un mundo de competencia perfecta no existirían empresas con ventajas competitivas frente a las demás. A partir de lo expuesto, se defiende

---

<sup>31</sup> Si bien es la posición general, no hay que obviar que Dunning es prudente en sus posteriores planteamientos. El autor admite la posibilidad de que los efectos de la ET afecten negativamente a la competitividad de la economía receptora

que la IED permite transferir, dadas las condiciones adecuadas, dichas habilidades a la economía receptora.

Desde una perspectiva dinámica de la competencia, la ventaja competitiva se concibe como algo que surge en la empresa para superar con éxito su confrontación con otras empresas y que, por consiguiente, varía según la propia dinámica competitiva. Desde esta lectura, el posicionamiento favorable de la ET, en un contexto de presión competitiva, depende tanto de la explotación de una ventaja competitiva existente como de la generación de otras nuevas. Ambas consideraciones son determinantes en la dinámica de las ET.

#### Relación entre ventajas competitivas de una empresa y etapa de crecimiento de un país

Paz (2003: 71) critica la relación que establece Dunning entre las ventajas competitivas de una empresa y las ventajas competitivas de un país. El autor diferencia, básicamente, cinco etapas en el crecimiento de un país en las que el papel de la IED y los tipos de las ventajas competitivas desarrolladas por las empresas nacionales son diferentes (Dunning y Narula, 1996). Este análisis vincula la ventaja competitiva de la empresa nacional con la etapa de crecimiento en la que se encuentra el país cuando, en muchos casos, la evolución de la empresa y de sus ventajas competitivas poco tienen que ver con la marcha de la economía, concretamente, por el proceso de internacionalización de la producción.

#### Vinculación entre conceptos de ventaja competitiva de la empresa y ventaja comparativa a nivel nacional

A parte, se asocia el concepto de ventaja competitiva de la empresa con el de ventaja comparativa a nivel nacional. Esto es muy discutible en tanto que el primero se refiere a una ventaja intrasectorial, que se considera ventaja absoluta, y el segundo se refiere a una ventaja intersectorial, que se considera una ventaja relativa. Esto quiere decir que en la competencia entre empresas hay ganadores y perdedores, pero en el caso de los países, la competencia y la especialización resulta ser positiva para todos (Fazeli, 1999: 92). Frente a esta postura, existe otro planteamiento que insiste en que no todos los países participan/se benefician por igual del proceso.

En la misma línea, procede recoger las reflexiones de Krugman (1998). Al igual que en el pasado, la búsqueda de competitividad está en el origen de las actuaciones de las más diversas entidades empresariales. Ahora bien, hubo un tiempo en que la posesión de ventajas relativas,

adquiridas de forma natural, se presentaba como principal condicionante de la competitividad de la entidad en particular y, por extensión, de toda una economía nacional. En la actualidad, los condicionantes de la competitividad son muchos más y, por ende, el concepto de competitividad es objeto de una nueva caracterización. La competitividad tiene determinantes mucho más diversos en el nuevo marco de la economía mundial. Por otra parte, se detectan procesos que contradicen los discursos a favor de la competencia; se recurre a prácticas de concentración para controlar el mercado que poco tienen que ver con la búsqueda de competitividad; coexisten realidades antagónicas, competitividad/organizacionismo, como motor de los intercambios. En este marco, el autor considera que no procede hablar de competitividad de países; se trata de un concepto que se restringe al ámbito empresarial.

### 2.2.2.3 Factores de localización. Determinantes en decisiones y efectos

En las teorías micro analizadas, se recoge una importancia creciente de los factores/ventajas de localización que se acentúa en el caso del planteamiento de Dunning. Según este autor, aquellos son considerados tanto en el análisis de las causas como en el de los efectos de la internacionalización de la producción. Ahora bien, diversos autores (Alonso, 1992: 63) que comparten la interrelación entre las ventajas de propiedad y los factores de localización, cuestionan algunos conceptos y sus consecuencias. Se critica el carácter estático de los factores de localización y que sean exógenos a las decisiones de internacionalización de la ET.

Los factores de localización se introducen de acuerdo con la teoría neoclásica del comercio internacional y, en este sentido, hacen referencia a la dotación de factores de los países a partir de la cual surgen las ventajas comparativas entre ellos. Han sido numerosas las críticas al concepto de ventajas comparativas según dicha teoría (Alonso, 1992: 63) y, a efectos de nuestro estudio, procede referirse a algunos aspectos:

- Según ese concepto de ventaja comparativa, las empresas nacionales desarrollarían las propias ventajas relativas de su país y serían competitivas en aquellos sectores en los que su país tuviera ventaja relativa. En este marco, no se entendería que una empresa extranjera invirtiera en un país en el mismo sector en el que el país tiene ventajas

relativas. Ello se justifica por la consideración de las ventajas comparativas como ventajas estáticas.

Por otra parte, se cuestionan los beneficios de la especialización que, a partir del desarrollo de las ventajas de localización, defiende la argumentación neoclásica. Además, no todas las ventajas de localización son una ventaja competitiva del país con relación a su comercio internacional. La existencia de un mercado atractivo es un factor de localización que puede atraer inversión; ahora bien no implica, al menos directamente, una fuente para la especialización productiva y comercial del país.

- En las teorías micro analizadas, los factores de localización se consideran exógenos a la decisión de internacionalizar la producción. No se tiene en cuenta su relación con las características de la firma ni los costes de transacción. Ello se explica porque la internacionalización no es sino la internalización de mercados a partir de una única variable, los costes de transacción.

Por el contrario, se defiende que la existencia de determinados factores de localización no sólo condiciona la ubicación geográfica de las inversiones sino que está íntimamente relacionada con la propia existencia y modalidades de internacionalización de la firma. Así, los diferenciales de productividad y salarios entre los países dan sentido a las inversiones que buscan aprovecharlos.

Por otra parte, determinados factores de localización se originan en el proceso de internacionalización. Este es el caso de los procesos de liberalización y privatización que buscan captar el interés de los capitales internacionales y, finalmente, respaldan la internacionalización de la economía, un sector o una empresa particular.

En definitiva, aceptadas las críticas planteadas a las teorías micro, el análisis de los efectos del proceso de expansión de la ET se formula, erróneamente, con independencia de la realidad singular de cada una de las economías receptoras.

### **2.2.3 Integración de teorías**

Hemos comprobado que los planteamientos teóricos relativos a la internacionalización de la producción son numerosos y diversos. A su vez, se han identificado varias limitaciones en las

teorías revisadas; la utilización individual de aquellas no parece adecuada. Si bien no parece factible establecer un marco universal que incluya todas las variables y relaciones que intervienen en el proceso analizado, creemos que plantear marcos interpretativos para el estudio de casos concretos ayudará a mejorar en la comprensión del proceso.<sup>32</sup>

En esta línea, se sitúa la propuesta de Paz (2003: 78-84). Desde la revisión de los planteamientos relativos a la internacionalización de la producción y la aceptación de sus limitaciones, se plantea una propuesta integradora de la dinámica del sistema y la perspectiva empresarial.

Se parte de la lógica acumulativa del sistema capitalista en la que se integra la dinámica internacionalizadora de cada empresa, condicionada por su ventaja competitiva y por las ventajas de localización de las distintas economías. Se plantea una propuesta interpretativa del proceso para entender el porqué y el cómo de aquel. A partir de dicha comprensión, puede plantearse el análisis de los efectos.

#### 2.2.3.1 Dinámica del desarrollo capitalista

La internacionalización de la producción se concibe como uno de los elementos de la *dinámica* de desarrollo de la economía capitalista en su conjunto. A su vez, se establece una relación *bidireccional* con el resto de las tendencias inherentes a la propia dinámica del desarrollo capitalista, la concentración y centralización del capital, el desarrollo desigual, etc. Como motor de esa tendencia internacionalizadora pueden citarse los *diferenciales* en la *tasa de beneficio* y la lógica expansiva y acumulativa del sistema.

Como se considera a la economía mundial como *sistema*, la comprensión de los fenómenos precisa considerar tanto la evolución del sistema en su conjunto como la de sus componentes, así como, las interrelaciones que se establecen. En este sentido, en un momento determinado,

---

<sup>32</sup> Paz, 2003: 76-77, se refiere al debate sobre la adecuada complementariedad entre los enfoques. Frente a los autores que discrepan de la posibilidad de abordar un enfoque teórico que integre variables y fenómenos inaprensibles (Fieldhouse en Teichova et. al. (1990) se sitúa a favor de aquellos que buscan una aproximación teórica que supere la parcialidad para avanzar en la comprensión de los efectos (Se destacan los esfuerzos de síntesis de autores como Dunning, Pitelis, Buckley o Alonso y Rialp i Criado). La autora, recupera el posicionamiento de Palazuelos (2000: 129), defensor del análisis de los fenómenos económicos desde un enfoque sistémico, pero “frente a planteamientos holísticos rígidos, la propuesta sistémica admite que también se elaboren análisis en torno a unidades microeconómicas”.

una etapa de internacionalización del sistema en su conjunto puede coexistir con una dinámica contraria en un sector o empresa particular.

La teoría de la internacionalización del capital es clave para entender que el fenómeno, entendido globalmente, *no es casual* sino que responde a la lógica específica del sistema capitalista. Se precisa una comprensión del proceso a nivel mundial y sectorial para proceder al estudio de la actuación de las distintas empresas.

#### 2.2.3.2 Perspectiva empresarial

En lo relativo a los enfoques desde la perspectiva empresarial, se considera que su gran aportación a la comprensión del fenómeno de la expansión de la ET se concreta en la respuesta a dos interrogantes, ¿por qué una empresa concreta tiende a crecer y a expandirse hacia el exterior?, ¿cuáles son los elementos que condicionan la orientación geográfica de dicha expansión?. La respuesta a ambas preguntas se encuentra en los conceptos de ventaja competitiva y de ventaja de localización. Ahora bien, el contenido con el que Antolín introduce ambos conceptos en su propuesta, difiere del introducido por los enfoques micro de referencia.

Se establece una relación bidireccional entre la dinámica de crecimiento de la ET (de la que forma parte la expansión de las ET) y el proceso de internacionalización del capital en su conjunto. La internacionalización de la empresa se presenta como una etapa, cualitativamente distinta, en dicha dinámica de crecimiento. Centrar el motor hacia dicho estadio en la búsqueda de una mayor tasa de beneficio se entiende insuficiente por lo que se plantea una teoría de la empresa.

En esta línea, se destacan las aportaciones de los autores institucionalistas que se han aplicado al caso de las ET a través de la teoría de la internalización y que plantean los CT como el elemento dinamizador en el desarrollo de la empresa. Ahora bien, identificadas varias limitaciones en ese planteamiento, se sugieren dos propuestas:

- En primer lugar, el análisis de la toma de decisiones de la empresa debe incorporar el cambio técnico y los costes de producción; un análisis que solo considera los costes de transacción es incompleto.

- Por otro lado, se precisa incorporar una concepción dinámica de la competencia<sup>33</sup> que se presenta como elemento dinamizador de la empresa y, en particular, determinante de su internacionalización. La autora defiende que, precisamente, la concepción dinámica de la competencia da sentido a la ventaja competitiva de las empresas que “constituye un elemento clave en el análisis del proceso de internacionalización y en el de sus efectos.” (Ibíd., 81)

Desde esta perspectiva dinámica de la competencia, se establece un contenido para la *ventaja competitiva* de una empresa concreta que se distancia del establecido por las teorías de referencia:

- La ventaja competitiva es toda cualidad de la empresa que la coloca en una posición de superioridad respecto a las otras empresas con las que compite; surge en la *confrontación* por la necesidad de tener éxito.
- Se trata de un concepto *dinámico* que, a su vez, debe analizarse en *términos relativos*. En un ámbito de confrontación entre empresas, la ventaja competitiva de una firma está sometida a un proceso de cambio y de adaptación a un entorno cambiante. En consecuencia, las capacidades de una empresa están referidas al ámbito competitivo en el que opera.

#### Consecuencias/efectos de concepto dinámico de ventaja competitiva:

Un concepto de ventaja competitiva, que parte de una concepción dinámica de la competencia y no de la imperfección de los mercados, facilita la comprensión del por qué una empresa utiliza distintas capacidades según la economía en que actúa. Una empresa que posee una determinada ventaja competitiva en un mercado no tiene por qué utilizar esa misma ventaja en otro contexto con distintos competidores. La consideración del *ámbito competitivo* es relevante para el análisis de la transferencia de dichas ventajas competitivas a las economías receptoras, elemento destacado en el estudio de los efectos de la expansión de la ET en algunos planteamientos. (Ibíd.: 81-82).

---

<sup>33</sup> Competencia entendida como reacción a las decisiones de los competidores en la línea desarrollada por Blaug, 1980: 207.

A su vez, se puede entender que las ET se expanden tanto para explotar como para mantener o ampliar sus ventajas competitivas. En este sentido, se subraya que el análisis del proceso a nivel sectorial es clave para comprender la situación particular de cada empresa. En esta línea, se entiende que la ventaja competitiva será un *elemento clave en la dirección del proceso* de crecimiento de la empresa y, a su vez, la expansión (internacional) irá orientada al desarrollo de aquella. Por tanto, la ventaja competitiva no es sólo una condición necesaria en el proceso de expansión de la empresa sino que, a su vez, es el *objetivo perseguido* en el proceso.

#### 2.2.3.3 Países receptores de la ET y factores de localización

Se incorpora a los países receptores de la ET en el análisis para concretar el papel que juega la economía receptora en dicho proceso. En particular, se intenta avanzar en cómo influyen en las distintas modalidades de internacionalización de la producción. En este marco, se incorpora el término de factores/ventajas de localización.

Los factores de localización varían entre las economías, en gran parte, como consecuencia de la tendencia histórica del sistema capitalista hacia un desarrollo desigual tanto dentro de cada economía como entre ellas. Determinadas estrategias de expansión de las ET están orientadas a aprovechar las diferencias existentes entre las economías (abundancia de mano de obra, bajos costes salariales, activos tecnológicos,...) luego la *desigualdad*, en sí misma, *justifica* dichas *estrategias*.

Ahora bien, estas *diferencias no son estáticas* sino que son resultado de la dinámica del sistema. En particular, interesa puntualizar que existe una *reciprocidad entre los factores de localización y las necesidades de las distintas empresas*. Si bien los primeros condicionan el desarrollo de las ventajas competitivas de la empresa y por ello su expansión internacional, los intereses de la ET van condicionando el desarrollo de algunos factores de localización.

### **2.3 PROPUESTA INTERPRETATIVA DE LA EXPANSIÓN DE LA ET**

En el diseño de nuestra propuesta interpretativa, estamos abiertos a la integración de elementos para superar la parcialidad de los análisis en nuestro estudio. Defendemos la incorporación de cualquier elemento que sea útil a nuestro propósito con independencia de su procedencia. El criterio que guíe nuestra selección, desde la exigencia del rigor y la



coherencia, será su aportación para explicar la internacionalización de la producción y, en particular, los efectos de dicho proceso en las economías receptoras.

Partimos del enfoque dinámico del sistema global del capitalismo para establecer el marco de referencia en el que se sitúa el proceso que analizamos, el proceso de expansión de la ET. En dicho enfoque, se aceptan varias limitaciones para nuestro estudio. En la medida en que la empresa no es actor en el proceso, difícilmente, se explicarán las distintas modalidades de expansión de la ET y sus efectos en la economía receptora. Por la naturaleza del tema tratado, procede considerar la incorporación de elementos recogidos en los enfoques microeconómicos planteados en los que la empresa es introducida como una unidad de decisión.

Ahora bien, no se comparten algunas de las conceptualizaciones de las teorías centradas en la empresa. En general, las consideraciones parciales de los elementos que intervienen en la internacionalización de la producción, limita la capacidad explicativa para comprender el fenómeno estudiado y sus efectos.

Identificamos, según la propuesta de Paz, tres componentes clave para abordar nuestro análisis:

1. La dinámica de desarrollo capitalista.
2. La empresa como agente que lleva a cabo el proceso.
3. La economía receptora implicada en el proceso de expansión de la ET.

Adoptado este esquema básico como punto de referencia, concretamos el enfoque y elementos que incorporamos en nuestra propuesta desde la revisión de los dos grandes enfoques teóricos identificados.

### **2.3.1 Enfoque dinámico del sistema global del capitalismo**

- *Enfoque sistémico*, en los términos recogidos en la propuesta de Martínez González-Tablas. Se considera que el enfoque sistémico es adecuado para el estudio de los

fenómenos en las ciencias sociales y, particularmente, para la economía.<sup>34</sup> La interpretación sistémica en la que se enfatiza la interdependencia permite identificar contradicciones sin que éstas sean consideradas anomalías.

- Se incorporan varios elementos del *enfoque de los clásicos* en el análisis de la actividad económica:
  - o *Percepción histórica* del objeto de estudio; se considera que la búsqueda de las “causas últimas” no puede limitarse al espacio temporal en el que se manifiestan los procesos. Se incorpora un matiz en el que insiste Martínez González-Tablas; la historia no es lineal como muestran los análisis históricos. Esta reflexión conecta con una actitud positiva; se “invita” a reorientar los procesos en marcha, cuando proceda, desde su correcta comprensión.
  - o *Enfoque dinámico*: Idea de una actividad económica en su esencia. Esta perspectiva facilita la comprensión del fenómeno de la internacionalización al ubicarlo en la propia dinámica evolutiva del sistema capitalista.
  - o Se incluye la dimensión social de los hechos del mundo real.
- Siguiendo la propuesta de Martínez González-Tablas, se incorporan los siguientes aspectos para avanzar en el estudio de la lógica de la actividad económica:
  - o Se integra la *dimensión física* en el enfoque de los clásicos; la naturaleza no es un componente del SEC, pero es clave para su funcionamiento.
  - o Los *sistemas* son dinámicos y *abiertos*.
  - o Se comparte la necesidad de incluir *ámbitos*, a parte del económico. Se incluyen en nuestro análisis los propuestos por el autor; Economía (tomada en su plena dimensión social), naturaleza y el político. Como ámbitos complementarios se consideran lo social (vaciado de lo económico y lo político) y lo cultural.

---

<sup>34</sup> En la misma línea, se sitúa la caracterización del enfoque sistémico de Palazuelos (2000: 116). Se establecen cinco características en dicho enfoque: los sistemas son considerados como totalidades integradas; los elementos del sistema están interrelacionados (las propiedades del conjunto no son la suma de las propiedades de las partes); las principales relaciones entre los componentes de un sistema son permanentes; esas relaciones presentan un sentido de determinación circular y; el análisis específico de los componentes no puede ignorar el contorno sistémico al que pertenecen. Este tipo de enfoque permite explicar los comportamientos básicos de los componentes y el sistema en su conjunto, facilitando un conocimiento aproximado de la realidad. También se puede ver Palazuelos (1998a y 1998b)

- *Articulaciones sistémicas* en dos sentidos: Articulaciones sistémicas referidas a la conformación interna de los sistemas<sup>35</sup> e interdependencia sistémica entre ámbitos.
  - La complejidad del análisis se incrementa al aceptar que las intersecciones dinámicas y sistémicas se producen entre diferentes *niveles espaciales* (local, nacional, internacional y supranacional) y *temporales*.
  - Se incluye su propuesta de *globalización del SEC* como marco de referencia en el que situar el análisis de los procesos económicos y, concretamente, la internacionalización de la producción. Se considera que el sistema que se globaliza es el SEC y que se asiste a una nueva etapa en su proceso de globalización con los rasgos propios indicados.<sup>36</sup> Procede destacar que al referirse al ciclo del capital en su conjunto, el SEC tiene una lógica reproductiva singular que condiciona el movimiento de la economía.
  - Se incorpora el concepto de la *globalización sustantiva* en sus dimensiones positiva y negativa (expresiones e interdependencias superficiales no plenamente sistémicas). A su vez, aceptado que la globalización sustantiva puede ser contemplada desde tres perspectivas,<sup>37</sup> se abordará el análisis de la internacionalización de la producción integrando los tres enfoques.
- *Compatibilidad entre competencia y concentración*: Se concibe la competencia como un proceso y como una rivalidad entre agentes sin que puedan predecirse totalmente los efectos. La competencia se asocia, básicamente, a la movilidad de los factores y no tanto al número de oferentes lo que permite la “convivencia” de concentración y centralización del capital junto con un alto grado de competencia tal como plantea Jenkins. En consecuencia, se supera la dicotomía entre competencia y monopolio.

---

<sup>35</sup> Se incluye la naturaleza interrelacionada de los distintos ciclos (comercial, financiera y productiva) desde la perspectiva de la dinámica en su conjunto en los términos defendidos por Palloix y Chesnais. Se trata de una teoría sobre el proceso de la internacionalización del capital en su conjunto y no sobre la internacionalización de la producción de forma aislada. La lectura holística favorece la comprensión de la dinámica global del capital.

<sup>36</sup> Tal como se indicó, el capitalismo puede incluir capital y mercado, pero no se reduce a aquellos.

<sup>37</sup> Se pueden abordar las manifestaciones puntuales de globalización detectables en componentes del SEC, analizar las interdependencias aparentes que afloran entre los componentes del SEC y, finalmente, leer el proceso en sentido sistémico (fuerte), entendiéndolo como la emergencia de propiedades sistémicas del SEC en su dimensión mundial, con los efectos inducidos que puedan derivarse sobre otros aspectos y niveles de la realidad económica. *Ibíd.*: 245.

- *Efectos en la economía receptora:*

- La relación dinámica y contradictoria entre competencia e internacionalización del capital permite entender la convivencia de monopolios y un alto grado de competencia; la expansión de los monopolios motiva un aumento de la competencia.
- Compartimos el cuestionamiento automático de Jenkins respecto al enfoque neoclásico sobre los efectos de la ET en competencia, balanza de pagos, transferencia de tecnología y empleo. En última instancia, se cuestiona el automatismo del impacto de la ET en el desarrollo.
- Incorporamos la distinción del análisis de Martínez González-Tablas al diferenciar los efectos de la transnacionalización de la producción sobre las economías particulares y sobre la economía en su conjunto. En particular, se aceptará que el impacto sobre las economías particulares se vincula con el tipo de *filial* y la vinculación de la filial con el grupo y con el país receptor. Ahora bien, este análisis se complementa con los factores de localización de la economía receptora.
- Se integra la caracterización de la *inserción* de la economía como un factor de localización: En la propuesta interpretativa de Martínez González-Tablas (2000), el proceso de internacionalización del capital tiene distintos impactos en la *inserción de los espacios*<sup>38</sup> en la economía global. Las consecuencias de la globalización positiva o la contaminación de aquella, tal como las plantea el autor, se concretan en una inserción particular. Entendemos que dicha inserción debe considerarse como un factor de localización; aquella podrá condicionar la vinculación de la ET con la economía receptora.<sup>39</sup>
- Se incorpora la caracterización que apunta Martínez González-Tablas con relación a la internacionalización de la producción, desde un enfoque centrado

---

<sup>38</sup> Este término se introduce como un componente más de la actividad económica y social con un protagonismo que se relaciona con su consistencia

<sup>39</sup> En particular, el análisis histórico de la economía panameña, nuestro objeto de estudio, mostrará que el tipo de inserción puede condicionar la orientación concreta de una ET. La particular inserción de Panamá, en línea con los intereses geoestratégicos y económicos estadounidenses, explica el protagonismo de la ET estadounidense durante décadas. En los últimos años, los cambios en la inserción de esta economía coinciden con cambios en el origen y estrategias de la ET que actúa en Panamá.

en el proceso de globalización del SEC. Se incluye el avance de una globalización superficial (referida a la internacionalización comercial y financiera) hacia una globalización profunda (referida a la globalización de la producción y acentuada por las transformaciones en el seno de ésta.). Se detecta una combinación de ambas globalizaciones. La interacción de complejas estrategias de integración de muchas ET afecta a la naturaleza de la economía mundial.

- Se entiende que los efectos de la internacionalización de la producción sobre los agentes implicados se vinculan con el grado en que los colectivos sociales comparten intereses, tienen cohesionabilidad y poseen capacidad de intervención. Estos agentes no se ubican, necesariamente, en la economía receptora.
- *Regulación:* Se incorpora la actitud proactiva de Martínez González-Tablas ante las problemáticas asociadas a la economía mundial; se busca el apoyo en todo mecanismo de regulación que pueda aportar un avance. En particular, se impone el consenso sobre la conveniencia de la regulación de la internacionalización de la producción para la ET y la economía receptora.

### 2.3.2 Perspectiva empresarial

*Se incorporan las decisiones de producción* en el análisis: Entendemos que, en la explicación del proceso de internacionalización de la producción, el análisis parcial del intercambio debe completarse con el relativo a la producción. De esta forma, se superan las limitaciones de las teorías microeconómicas para explicar las distintas modalidades en la internacionalización de la ET. Las teorías expuestas solo explican por qué se opta por IED, exportar o conceder una licencia.

*Ventaja competitiva:*

- Puesto que hemos incorporado el enfoque dinámico del sistema global del capital, se comparte el concepto dinámico de ventaja competitiva que contrasta con los supuestos neoclásicos. A su vez, se trata de un concepto que debe analizarse en *términos*

*relativos*; las capacidades de una empresa están referidas al ámbito competitivo en el que opera.

- En cuanto a la naturaleza ex ante / ex post de la ventaja competitiva en los procesos de internacionalización de la producción, entendemos que proceden las dos opciones. La existencia de tales ventajas puede originar la expansión de la ET o generar nuevas ventajas competitivas tal como se ha expuesto. Por tanto, la ventaja competitiva no es sólo una condición necesaria en el proceso de expansión de la empresa sino que, a su vez, es el objetivo perseguido en el proceso.
- Desde el distanciamiento a la teoría neoclásica estática de las ventajas comparativas de los países, los componentes de la ventaja competitiva de la ET se amplían y cobra protagonismo el rol adquirido por los factores de localización de la economía receptora.
- Entendemos que, en la línea de Dunning, la ventaja de propiedad de una ET en una economía se refiere a las empresas que operan en aquella, sin diferenciar sus nacionalidades.

#### *Ventaja de localización:*

- Se introduce el supuesto de que las ventajas de localización influyen no solo en dónde se produce; además, condicionan los efectos de la expansión de la ET al condicionar la modalidad de su expansión. Es decir, dichas ventajas si se tienen en cuenta en las decisiones de internacionalización porque, aparte de los costes de transacción que condicionan la internalización, procede incluir los costes de producción (como los costes de localización) en el análisis. En consecuencia los factores de localización no son exógenos a las decisiones de internacionalización de la ET.
- Se considera que existe una interrelación entre las ventajas de propiedad y los factores de localización que, a su vez, tienen un carácter dinámico. El análisis de los efectos del proceso de expansión de la ET debe incorporar la realidad singular de cada una de las economías receptoras.

#### *Efectos en las economías receptoras:*

- Al incorporar la explicación de las distintas modalidades de expansión de la ET, nos distanciamos de los planteamientos de referencia que solo se refieren a los efectos de

la IED. En nuestra propuesta, según indicamos en la introducción de esta tesis, al hablar de los efectos de la internacionalización de la producción, nos referimos a los efectos de la ET que incluye a varias modalidades, no solo a la IED.

- Se acepta la *especificidad* de los casos para hacer un análisis riguroso de los efectos. Se reconoce que los efectos variarán según el tipo de IED y unas variables relativas a las ventajas de localización (la estructura, el sistema y la política). Se apunta que la compatibilidad entre las ventajas de propiedad y los factores de localización incidirá en el impacto de la IED en el país receptor. El análisis será específico a la realidad singular de cada una de las economías receptoras.

En esta línea, no se comparte que exista una relación directa entre la mejora en la eficiencia de la ET y la mejora del bienestar social de las economías receptoras e incluso de la economía mundial en general. En particular, consideramos que los efectos de la IED en la mejora de la *competitividad* no son automáticos; la naturaleza de la IED y de los factores de localización condicionarán aquella.

- Incorporamos el interés en establecer relaciones entre *ET* y *desarrollo*. En nuestro análisis, el interés del impacto de la expansión de la ET, se centrará en los efectos en el desarrollo de la economía receptora, entendido aquel en los términos que se expondrán al referirnos al posicionamiento desde el que se planteará nuestra propuesta interpretativa.

En particular, no compartimos el supuesto del que parte Dunning. El autor acepta que avances en competitividad, consecuencia previsible de la IED, repercuten directa y positivamente sobre el desarrollo.

- Los factores de localización varían entre las economías; la desigualdad en sí misma, justifica determinadas estrategias de expansión de las ET orientadas a aprovechar las diferencias existentes. Ahora bien, estas diferencias no son estáticas. En particular, existe una reciprocidad entre los factores de localización y las necesidades de las distintas empresas.

## **CAPÍTULO 3**

### **PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE CASO**

El objetivo de este capítulo es establecer un marco de referencia general para el análisis de los efectos de la expansión de la ET en las economías receptoras. Entre las conclusiones alcanzadas en el capítulo anterior, se destaca la singularidad de los procesos y la necesidad de identificar la lógica concreta de aquellos para su adecuado análisis. En este sentido, la propuesta analítica que se desarrolle deberá adaptarse a la realidad panameña; aquella será un punto de referencia que nos ayudará a entender el proceso en esta economía y sus efectos.

#### **3.1 PROPUESTA METODOLÓGICA**

En este epígrafe adaptamos el marco metodológico descrito en el capítulo 2 a la realidad existente en un país con unas características tan específicas como Panamá. Los flujos de Inversión Extranjera Directa en el país, su pasado e historia, las relaciones con Estados Unidos, el anclaje de su moneda al dólar, y un hecho tan diferencial como el Canal de Panamá, obligan a tener en cuenta estas y otras circunstancias, lo que dotan de especial relevancia al estudio del “proceso histórico” del país para el análisis de su situación actual.

##### **3.1.1 Propuesta interpretativa**

Nuestra propuesta general parte de la necesidad de integrar tres elementos centrales en el análisis que, a su vez, están interrelacionados:

- Dinámica global del sistema capitalista.
- Características de la empresa.
- Características singulares del país receptor.

Estos elementos están integrados en la propuesta interpretativa recogida en el capítulo anterior. Se establece una interrelación entre lo que denominamos “variables empresa” (estrategias y modalidades que se concretan en un modo de expansión de la ET) y “variables



país” (elementos propios de la economía receptora a los que nos referimos como factores de localización) que deriva en efectos en la economía receptora (los efectos hacen referencia a la inserción particular de la economía en la internacionalización de la producción).

Tras introducir algunos aspectos teóricos que completan la propuesta interpretativa, profundizaremos en las variables empresa y las variables país. La intención es concretar las categorías que agrupan y sus interrelaciones para avanzar en la comprensión del fenómeno de expansión de la ET y sus efectos. En esta tarea, nos apoyaremos en las referencias teóricas y en los estudios empíricos relacionados con la materia.<sup>40</sup>

### 3.1.2 Propuesta analítica

En nuestra propuesta interpretativa, hemos establecido los aspectos centrales de la lógica del proceso de expansión de la ET y el contenido de varias variables/elementos vinculadas con aquel. A continuación, nuestra propuesta analítica introduce:

Elementos teóricos adicionales: conceptos de empresa transnacional y proceso de desarrollo utilizados en el análisis.

Propuesta metodológica que se establece en torno a los siguientes aspectos:

- Aproximación (a partir de referencias teóricas y empíricas) al *tipo/modo de expansión de la ET* (se entiende la caracterización de dicha expansión). Esta caracterización se llevará a cabo a partir de dos categorías, las estrategias adoptadas por la empresa<sup>41</sup> y las modalidades que adopta el tipo expansión de la ET en cuanto a la vinculación de propiedad entre la matriz y la filial.

Se considera que la ET no solo es sujeto en el proceso de internacionalización de la producción. Además, es el actor principal que define las estrategias y modalidades que adopta su expansión. Ahora bien, las características de la economía receptora tendrán una importante influencia en dichas decisiones. Por otra parte, el carácter dinámico de la ventaja competitiva de la empresa y de los factores de localización

---

<sup>40</sup> A su vez, la contrastación de esas referencias con la realidad panameña, sin ser el objeto de nuestro estudio, las respaldará o refutará.

<sup>41</sup> Se define estrategia como los mecanismos que, dadas unas condiciones particulares, articula la ET para alcanzar su objetivo final de maximización de beneficio.

es extrapolable al modo de expansión; se constatan variaciones en las estrategias y modalidades adoptadas de una ET en una misma ubicación. Finalmente, la naturaleza dinámica de la estrategia global de la ET y de la economía particular introduce cambios en el modo de expansión de la ET.

- Aproximación a las *características particulares del país* (factores de localización). Desde el conocimiento de los aspectos más identificativos de una economía e, incorporando la lógica de funcionamiento de la ET propuesta, se pueden prever las estrategias y modalidades de interés para aquella. Es decir, se puede establecer una relación entre los factores de localización y los modos de expansión de la ET.

En paralelo, realizada la inversión, las características de la economía receptora condicionarán los efectos del modo de expansión de la ET. En definitiva, el efecto “neto” en la economía será el resultado de la asimilación por esta de unos impactos esperados en función del modo de expansión de la ET (es decir, dependiendo de las estrategias y modalidades adoptadas por aquella).

Al analizar los efectos, se considera la influencia del modo de expansión (“mediatizado” por las características propias de la economía receptora que pueden no coincidir con los factores de localización identificados por la ET) en variables identificadas de la economía receptora. Los efectos los acotamos en el impacto sobre cuatro variables que son referente habitual para valorar los efectos de la llegada de la ET: estructura productiva, balanza de pagos, transferencia de tecnología y empleo. El crecimiento se recoge implícitamente por sus relaciones con dichas variables que, a su vez, incluyen distintas subvariables.<sup>42</sup> En función del país, sector y momento histórico analizado se podrán acotar más las variables a incluir en el análisis particular.

- Como aproximación final al análisis de los efectos de la expansión de la ET en una economía concreta, se la puede ubicar en el “grupo” de economías similares. Esto permite, no solo avanzar en la previsión de efectos desde la relativa semejanza en las condiciones de partida sino, además, adelantar problemáticas y respuestas.

---

<sup>42</sup> En particular, la estructura productiva incluye competencia, vínculos intersectoriales e inversión; la balanza de pagos incluye importaciones, exportaciones y balanza de renta.

En nuestro caso, la economía panameña es una economía subdesarrollada, latinoamericana. Apoyarnos en la experiencia de economías similares, puede guiarnos sobre la orientación de procesos a empezar o en marcha.<sup>43</sup> En la medida en que las referencias teóricas o empíricas se contrasten con la realidad panameña, se avanzará en la veracidad o no de la generalidad de aquellas.

Procede matizar que las ventajas competitivas de las filiales de la ET pueden no coincidir con las ventajas competitivas de la ET en su conjunto.<sup>44</sup> Esto explica que la misma ET pueda adoptar distintas estrategias y modalidades en un mismo tiempo; se configuran distintos modos de expansión de la ET que generan distintos efectos.

### **3.1.3 Posicionamiento: Selección de variables para el análisis de los efectos**

*Criterio de selección de variables para el análisis de los efectos.*

La variable “economía nacional” tiene un carácter excesivamente amplio como para poder ser abordado en su totalidad; referirse a los efectos en todas sus componentes es una tarea inaprensible. Se hace preciso concretar el análisis en unas variables seleccionadas. Ahora bien, qué criterios se establecen para realizar una selección que influirá en las conclusiones y en las políticas/acciones aconsejables.

La perspectiva que guiará la elección será la coherencia con uno de los supuestos fundamentales de nuestra propuesta interpretativa, la especificidad del proceso (en particular, de la economía receptora). Se identificará un conjunto de variables que, desde la perspectiva de la singularidad del país y el sector receptor, así como, el modo de expansión, sean significativos para el caso concreto.

---

<sup>43</sup> La similitud hace referencia no tanto a la economía en su conjunto como a aspectos particulares de aquella. Como se podrá constatar con el avance de nuestro estudio, la economía panameña es muy singular en su entorno; no obstante, se comparten aspectos y el aprendizaje mutuo puede ser ventajoso para todos.

<sup>44</sup> Hemos indicado, anteriormente, que la ventaja competitiva es un concepto relativo que debe analizarse para cada ámbito competitivo en que se actúa.

Para poder abordar esta tarea, es preciso realizar un análisis empírico que, partiendo de un conocimiento del proceso, profundice en los aspectos cuantitativos y cualitativos en la realidad panameña. Ello permitirá entender el por qué se producen unos efectos u otros y si se han cubierto las expectativas en torno al impacto de la ET en la economía receptora.

#### Actitud proactiva respecto al proceso de desarrollo

Según se indicó en la propuesta interpretativa, se adopta una actitud proactiva en nuestro estudio que pretende orientar el objeto concreto de aquel con una actuación que le continúe. Se identifican efectos en una economía receptora como parte de un interés transversal que no es el objeto central en este trabajo; se busca la conexión del proceso con el desarrollo de aquella. Por este motivo, nos referimos al concepto de desarrollo que se utiliza en este análisis. Identificados unos efectos, se hará una referencia a su vinculación con el proceso de desarrollo de la economía panameña.

En este marco, la lógica interpretativa propuesta, hilo conductor de nuestro trabajo, nos permite aproximarnos a aspectos contemplados en el concepto de desarrollo introducido, yendo más allá de los efectos del proceso en las variables económicas seleccionadas. Dicha lógica subraya la necesidad de analizar las intersecciones sistémicas entre ámbitos ajenos a lo económico para la comprensión de aquel en distintos planos espaciales y temporales.<sup>45</sup> En este marco, la caracterización de la inserción de la economía particular con relación a la economía global se enriquece. Entendemos que ello es importante porque se considera que la inserción de la economía receptora es uno de los factores de localización más relevantes para la ET.

#### Políticas de IED pro-desarrollo (Regulación consciente)

La actitud proactiva incorpora la identificación de *actuaciones reguladoras* conscientes/inconscientes en el proceso de expansión de la ET en el caso panameño. Los intereses compartidos entre ET y economía receptora se van materializando en actuaciones que contemplan el impacto de sus actuaciones en la otra parte. En nuestro estudio de caso, se tendrá en cuenta si existen prácticas en ese sentido.

---

<sup>45</sup> Ciertamente, la metodología propuesta no es neutral y se adapta a la realidad panameña. La lógica propuesta es de gran utilidad para el análisis de una economía con una realidad histórica y económica que precisa introducir dichos ámbitos para su comprensión.

La estabilidad de la IED beneficia a todas las partes implicadas. El país receptor de la IED tiene interés en atraer una IED que respalde su desarrollo, la ETN busca responder a objetivos concretos en el marco de sus estrategias de internacionalización y el país de origen contempla la IED orientada al exterior como posible complemento al ahorro nacional vía retorno de utilidades, alivio a un desempleo interno,... El interés en la estabilidad de la inversión justifica que tanto las ETN como las economías implicadas se involucren en que la IED favorezca el desarrollo del país receptor.

En esta línea, la ETN puede llegar a incorporar los objetivos económicos, sociales y medioambientales en sus estrategias, como parte de la denominada responsabilidad social corporativa. En consecuencia, los factores y mecanismos pro-desarrollo del modelo adoptado serían variables de la gestión empresarial. Al mismo tiempo, a la responsabilidad social corporativa se le atribuyen los beneficios indirectos relacionados con la reputación corporativa frente a los clientes, el personal y los reguladores y administraciones (Alloza y Noya, 2004 en Olivie, Pérez y Macías, 2010: 18) (Comisión Europea, 2010). No hay que menospreciar el impacto de dicha acción ya que el rechazo local a inversiones concretas ha trascendido internacionalmente por la movilización de la sociedad civil lo que ha llevado a los gobiernos nacionales a modificar las condiciones de recepción de la IDE.

Por otra parte, interesa abordar la coherencia de las políticas exteriores de los países donantes con los mismos objetivos de desarrollo marcados para la política de cooperación internacional. El país de origen, siguiendo el principio de coherencia de políticas para el desarrollo, puede desplegar sus políticas en el ámbito exterior, con creciente atención a las actuaciones de apoyo a la IED apoyando a factores pro-desarrollo como el capital humano, la organización de la sociedad civil, el aprovisionamiento local,... Las alianzas público-privadas para el desarrollo se convierten en instrumentos relevantes en la estrategia de cooperación.<sup>46</sup>

Se apunta la escasez de trabajos que han trasladado los resultados de investigaciones al terreno de las políticas públicas de los países emisores de IDE (Olivie I., Pérez A., Macías C., 2010 16-19). Ahora bien, existen iniciativas a este respecto como el Pacto Mundial impulsado por la ONU para conseguir el compromiso de las empresas transnacionales<sup>47</sup> con la limitación

---

<sup>46</sup> Tiene interés profundizar en cuáles serían las enseñanzas, en términos de políticas públicas, al evaluar el impacto de la IDE en el desarrollo. En particular, interesa analizar las enseñanzas de las políticas de cooperación.

<sup>47</sup> <http://www.pactomundial.org>

de la voluntariedad del Pacto (Magdoff y Sweezy, 1969; Sweezy et al, 1974; Suman, 1998). Otras directrices que respaldan la articulación de la internacionalización de la inversión de los países donantes e inversores con los objetivos del desarrollo del país receptor son las directivas de la OCDE como los Pactos Nacionales de Contacto (PNC) (OCDE, 2001). Ahora bien, se ha analizado poco el impacto de este tipo de medidas en los lugares de recepción de la IDE y en la propia ETN. En nuestro análisis, se buscará identificar actuaciones al respecto.

## **3.2 INTRODUCCIÓN DE CONCEPTOS: EMPRESA TRANSNACIONAL Y DESARROLLO**

### **3.2.1 Diferencias entre los términos de empresa transnacional e inversión extranjera directa.**

#### 3.2.1.1 Conceptos de Empresa transnacional e inversión extranjera directa.

Se observa una tendencia general a sustituir el término de ET por el de IED aunque hacen referencia a diferentes realidades.

#### Empresa transnacional (ET)

La UNCTAD (1978 en Jenkins, 1989:1) define a la ET como toda empresa que controla activos (fábricas, oficinas de ventas, minas,...) en dos o más países. Durán Herrera (1984:9), utiliza el término de empresa multinacional para referirse a aquella empresa que gestiona y controla actividades involucradas en la producción de bienes y servicios en el exterior. Se considera como parte de una ET aquella gestionada o controlada por otra empresa ubicada en otro país, independientemente de la propiedad jurídica de la primera empresa. Este concepto permite referirse a los mecanismos de subcontratación y a otras formas de expansión de la ET en el estudio del fenómeno de expansión de la ET.

Numerosos autores utilizan indistintamente los términos de ET y empresa multinacional para nombrar a un mismo tipo de empresa. Jenkins y otros autores latinoamericanos, al igual que la UNCTAD, establecen una distinción entre ambos términos. Se considera oportuno distinguir entre empresas con una casa matriz de nacionalidad identificable que opera en dos o más países (esto sería la ET) y “joint ventures” o asociaciones temporales de empresas originarias

de dos o más países (empresa multinacional) (UNCTAC, 1978: 159 citado en Jenkins, 1989: 3).

Igualmente, en esta tesis, se ha optado por el término de transnacional para incidir en la existencia de una única nacionalidad y estrategia global con independencia del número de países en que desarrolle sus actividades. Ahora bien, no todos los autores que utilizan el término multinacional lo hacen de acuerdo a la definición indicada; tienden a utilizarlo para referirse al mismo tipo de empresas que la UNCTAC denomina transnacionales.<sup>48</sup>

### **Inversión extranjera directa (IED)**

Según la OMC (1996: 56), se habla de IED cuando un inversor radicado en un país (país de origen) adquiere un activo en otro país (país receptor) para administrar dicho activo. El objetivo del inversionista es la administración o participación en la dirección, con carácter permanente, de una empresa ubicada en una economía distinta a la del inversionista. Este objetivo será el elemento de la IED que, al menos en teoría, va a diferenciar a aquella de la inversión en cartera. El manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional, en su quinta edición, establece el mínimo del 10% en la participación del capital social de la empresa para considerar que se trata de IED. No obstante, se reconoce que participaciones inferiores al 10% permiten el control de una empresa local por parte de la empresa extranjera.

Siguiendo los criterios del Fondo Monetario Internacional (1993), existen tres categorías fundamentales de IED recogidas en las estadísticas de balanza de pagos:

1. Acciones y otras participaciones de capital: se refiere a adquisiciones de acciones por parte de una empresa de otra radicada en un país extranjero. En esta categoría, se incluyen las adquisiciones y fusiones y las inversiones de “nueva planta” (que supone la creación de nuevas instalaciones).

---

<sup>48</sup> Lobejón (2001: 125-148) reconoce la conveniencia de utilizar el término de empresa transnacional, pero se decanta por el uso de empresa multinacional por ser el término habitual en la literatura económica. En cualquier caso, hace referencia al mismo término, aunque con un contenido distinto al que introducimos, “Concretamos el concepto de dicho término; se entiende por empresa multinacional la que tiene su origen en un único país, a partir del cual se ha extendido a otros a través de inversiones directas. Por otra parte, como inversión directa, de acuerdo con el FMI, se contempla una participación mínima del 10% en el capital de una empresa, lo que confiere a la empresa matriz la permanencia y gestión activa de aquella. Por debajo de este porcentaje, se considerará que se trata de una inversión en cartera.

2. Utilidades reinvertidas: participaciones de la casa matriz en los beneficios de la empresa filial que se reinvierten en la propia filial. En consecuencia, tales beneficios no se remiten a aquella ni se distribuyen en forma de beneficios
3. “Otro capital”: préstamos de corto y largo plazo entre la ET y la filial.

Según lo expuesto, son varias las modalidades de expansión de las ET que no quedan reflejadas en las corrientes de IED. En particular, se excluyen las denominadas “nuevas formas de inversión” (sin participación en capital) consistentes en diversos tipos de acuerdos como la subcontratación, la franquicia, las licencias,... Tampoco se incluyen las actividades de estas empresas que se financian localmente con préstamos y por accionistas locales. Esto viene a explicar que, en ocasiones, se registre la entrada inicial de la ET en un país, pero no la expansión llevada a cabo a partir de ese momento por la filial.

#### 3.2.1.2 Implicaciones de incluir la empresa transnacional en el análisis

En nuestra propuesta, nos decantamos por incluir el término de ET lo que implica cambios importantes respecto a un análisis de la IED que concretamos a continuación:

- Implicaciones en cuanto a los efectos: No nos limitamos a tener en cuenta las inversiones realizadas por las ET sino que, además, se consideran las características propias de los distintos modos de expansión. El análisis desde una perspectiva macroeconómica se acompaña de un análisis sectorial. A parte de identificar y medir las relaciones entre las corrientes de IED y otras variables, se permite el estudio de variables específicas del ámbito sectorial. El conocimiento del tipo de expansión de la ET permite aportar más información sobre los efectos. La cuantificación de aquellos en las variables se completa con una información cualitativa. Así, no solo se cuantifican los efectos en crecimiento, empleo, importaciones,... El análisis se enriquece con aspectos como, qué tipo de crecimiento, empleo,... y se establece la relación existente entre las variables.
- Se recupera la importancia de la ET como actor del proceso de internacionalización y de las corrientes de IED.



## 3.2.2 Desarrollo

### 3.2.2.1 Concepto de desarrollo

Desde los orígenes de la Economía del Desarrollo en la década de 1940 hasta la fecha, han sido diversos los planteamientos teóricos en torno a la lógica del subdesarrollo y su superación. En paralelo, el concepto de desarrollo ha ido incorporando diversas dimensiones y matices que, a su vez, incorporan distintos intereses. Ramírez (2008a, 2008b) hacen un esfuerzo recopilador en el que se puede profundizar en las diversas aportaciones. A partir de esa lectura, adoptamos varios elementos relativos al proceso de desarrollo que integramos en nuestro análisis. En relación al *concepto de desarrollo*:

- Se utiliza el concepto de desarrollo humano introducido por el PNUD en 1990 en el sentido de desarrollo humano como un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos siendo el ingreso un medio para conseguirlo. Se suscribe el carácter individual del desarrollo humano en contraposición del concepto de desarrollo en torno a lo colectivo de la Comisión del Sur.
- En particular, se defienden los planteamientos relativos al desarrollo como un proceso sostenible que siguen a la introducción del medio ambiente en los debates económicos desde 1972. Se introducen las vertientes de perdurabilidad y responsabilidad internacional en el concepto de sostenibilidad, “el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1988:67). A su vez, la sostenibilidad es entendida, aparte de en términos ambientales, en términos económicos y sociales lo que plantea compatibilizar la sostenibilidad del planeta con el derecho de las áreas a superar su subdesarrollo.
- Se apuesta por una concepción del desarrollo que no se limite a los aspectos económicos con el concepto de desarrollo integral del Banco Mundial en su informe de 2001. Se percibe el desarrollo como un proceso multidimensional que requiere de un tratamiento multidisciplinar, relativizando el alcance de los modelos al aceptar las limitaciones de la Economía del Desarrollo. Se diferencia entre desarrollo y desarrollo económico. Se incorpora una visión social en la visión del

funcionamiento de la economía mundial y de la naturaleza del subdesarrollo. Se defiende el carácter participativo del proceso de desarrollo lo que refuerza la orientación integral del mismo; destacando la importancia de los procesos y no solo de los objetivos (Stiglitz, 2000). Siguiendo a Hirschman (1980) y a Stiglitz, las soluciones al subdesarrollo no se encuentran en la Economía y no existe una única política para alcanzar el desarrollo. En esta línea, en términos genéricos, se conceptualiza el proceso de desarrollo como un proceso dinámico que permite la mejora en las condiciones materiales y sociales de una comunidad desde la aceptación de que las vías posibles son diversas (Bajoit, 2008).

- Como aproximación a la cuantificación del desarrollo, el índice de desarrollo humano (IDH) propuesto por el PNUD como indicador del desarrollo humano se completa con nuevos indicadores que van más allá de la actividad económica monetaria, incorporando el enfoque de la CEPAL (2010) relativo a la existencia de brechas estructurales.

#### 3.2.2.2 Planteamiento de brechas estructurales: variables e indicadores de medida

La CEPAL (2010) plantea un concepto de desarrollo que engloba varias vertientes no sólo socioeconómicas, buscando mejorar la calidad de vida de las personas, sino también orientado a lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que afronten la desigualdad social y la heterogeneidad productiva de los países de renta media.

Siguiendo la propuesta de Tezanos (2012), para evaluar con mayor precisión los avances en el desarrollo económico de un país, procede analizar los avances en lo relativo a varias brechas de desarrollo que, a su vez, deben apoyarse en unos indicadores que permitan evaluar su magnitud. Se constata que un aumento en el nivel de ingresos per cápita de un país, aun cuando contribuya a reducir la brecha de ingresos, no implica automáticamente avances en el resto de brechas.

Esta propuesta, incorpora los siguientes “componentes” o brechas de desarrollo junto con sus correspondientes indicadores de medida. Buscando evaluar las necesidades relativas de desarrollo de los países, se selecciona un conjunto de indicadores como “medida” de la variable representativa de cada una de las brechas y que están disponibles para un elevado

número de países de renta media de la región de América Latina, 21 de los 29 países lo que supone el 97,9% de la población objetivo, desde el año 2000:

1. Brecha del ingreso por habitante. Las brechas del PIB por habitante entre los países de la región y los países desarrollados se han ampliado. Como indicador se utiliza el PIB per cápita (PPA en dólares) (Banco Mundial, WIR).
2. Brecha de la desigualdad. Aunque se han alcanzado mejoras, la mayoría de los países sufre una profunda desigualdad social. El decil más rico de la región respecto al decil más pobre es 34 veces superior, mientras que para los países del G-7 esta relación es de 12 a 1. Como indicador se utiliza en índice de Gini elaborado por el Banco Mundial.
3. Brecha de la pobreza. Tras algunos años de mejora, la región sigue sin superar esta realidad que se ve agravada por la mala distribución del ingreso consecuencia de las desigualdades de origen, la baja carga impositiva, la pobre capacidad redistributiva de los estados y los precarios mercados laborales. Como medida se utiliza la tasa de pobreza (2 dólares diarios, PPA) (porcentaje de población) (Fuente: Banco Mundial).
4. Brecha de la inversión y el ahorro. La tasa de formación de capital, clave para el crecimiento sostenido, es muy baja en la región con relación a otras economías exitosas. A su vez, el ahorro nacional clave para su financiamiento, se ha estancado con valores muy inferiores como porcentaje del PIB. El apoyo en el capital extranjero puede contribuir al financiamiento de la inversión, siempre y cuando aquel se oriente al largo plazo y no sea un elemento desestabilizador.

Como indicadores se utiliza la formación bruta de capital per cápita (dólares constantes 2000) (Fuente: Banco Mundial) y el ahorro nacional bruto (porcentaje del PIB) (Fuente: FMI).

5. Brecha de la productividad e innovación. Estas brechas reflejan y refuerzan otras brechas tales como la de capacidades, incorporación de progreso técnico, acceso a redes de protección social, opciones de movilidad ocupacional ascendente,...

Los aumentos en productividad están estrechamente relacionados con la mayor inversión productiva y con la mayor capacidad de cerrar la brecha tecnológica y de innovación con los países más avanzados. En este sentido, los países de la región afrontar el gran desafío de generar un ambiente de rápido aprendizaje y de cambio

estructural a favor de sectores tecnológicamente más dinámicos. Ahora bien, las tendencias no son muy alentadoras puesto que el gasto de I+D no ha alcanzado en los países más avanzados los niveles de los países europeos, los Estados Unidos o Japón. En particular, en muchos países de ALC el gasto en I+D no supera el 0,5% del PIB.

Como indicadores se utilizan el PIB por trabajador (PPA en dólares) (Fuente: Heston y otros) y artículos en revistas académicas (por millón de habitantes) (Fuente: Banco Mundial)

6. Brecha de la infraestructura. Persisten grandes brechas en la región. En particular, los ajustes fiscales realizados en las últimas décadas por varios países han perjudicado a la inversión pública, se han resentido las inversiones en infraestructuras y ello está dificultando que la economía se apoye en un desarrollo productivo. Como indicador se utiliza el índice de rendimiento logístico (1=bajo, 5=alto) (Fuente: Banco Mundial)
7. Brecha de la educación. Se entiende que la educación es un eslabón múltiple en el desarrollo puesto que niveles altos de educación favorecen la incorporación del progreso técnico y la innovación lo que deriva en aumentos de productividad y competitividad. Por otra parte, la educación es clave para abordar el problema de la desigualdad. El crecimiento con redistribución es cada vez más intensivo en conocimientos, característica ausente en gran parte de ALC. La menor segmentación en el aprendizaje permite la transmisión de la brecha de la desigualdad de una generación a la siguiente. En la actualidad, existen serias deficiencias en la conclusión de la enseñanza secundaria y en el acceso y conclusión de la educación terciaria. Como indicador se considera el promedio de años de estudios (personas mayores de 25 años) (Fuente: Banco Mundial).
8. Brecha de la salud. El acceso oportuno a la salud permite reducir los costes de la enfermedad tanto en términos de baja productividad como de los gastos debidos a la morbilidad. En la región prevalece un acceso muy segmentado a las prestaciones de la salud lo que profundiza la brecha de la desigualdad. Se utiliza como indicador el número de partos atendidos por personal sanitario (porcentaje del total) (Fuente: Banco Mundial)

9. Brecha de la fiscalidad. En la mayoría de los países, la actual carga impositiva y la estructura tributaria no es la adecuada para lograr modernizar las estructuras productivas a favor de una mayor igualdad social. Se precisan políticas fiscales activas. Como indicador se utiliza la capacidad/necesidad neta de financiación del Estado (porcentaje del PIB) y los ingresos públicos (porcentaje del PIB). Como fuente para ambos indicadores se utilizará el FMI.
10. Brecha de género, raza, etnia y territorialidad que acentúan las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad.  
Como medida de la brecha de género se utilizará el índice de desigualdad de género según el PNUD (Tice, 1995).
11. Brecha medioambiental. Se requiere que los países hagan esfuerzos conscientes para que el medio ambiente ocupe un papel central en sus estrategias de desarrollo. Ciertamente, el diferencial de productividad de las economías de la región respecto a los países desarrollados y la necesidad de crecimiento de aquellas dificulta la apuesta por un crecimiento respetuoso con el medio ambiente. Como indicador se utilizará la tasa de variación del área forestal (Andrés, 2006).

En Alonso (2007) destaca varios ámbitos que precisan una atención especial en los países de renta media, entre los que se encuentra Panamá:

- Pobreza y política social.
- Fiscalidad y posibilidades de reforma.
- Calidad de las instituciones.
- Proyección comercial.
- Las vías para alcanzar más estabilidad financiera.
- El desarrollo de capacidades tecnológicas.
- El papel de las infraestructuras en el progreso de estos países.

En cualquier caso, se destacan tres aspectos que deben ser objeto de atención especial en la estrategia de estos países, la consolidación de instituciones eficaces y creíbles para articular la acción colectiva y avanzar en la cohesión social, la vulnerabilidad de su inserción financiera

internacional para avanzar en la autonomía de su política macroeconómica y la mejora de su capacidad competitiva a partir del progreso tecnológico y su transformación productiva.

### 3.2.2.3 Vinculación de IED con el desarrollo: propuesta analítica

Al evaluar el impacto de la IED sobre el desarrollo del país receptor, Olivie, J., Pérez A. y Macías, C. (2010), implícitamente, se suman a los posicionamientos integradores de la perspectiva macro y microeconómica, en tanto que se incorporan como productos vinculados a la IED tanto alteraciones en la balanza por cuenta corriente y de pagos como alteraciones del patrón productivo entre otros muchos efectos. Se apunta que “si bien el impacto de la IDE ha sido extensamente abordado en la literatura económica, tanto desde el punto de vista teórico como desde el empírico,<sup>49</sup> el impacto final de una IED en el desarrollo sigue siendo el resultado de una “caja negra” que conviene analizar y diferenciar para distintos contextos económicos, políticos y sociales (Olivie, 2010: 5).

Recuperamos su aportación para entender la compleja articulación por la que la IED puede incidir en el desarrollo. Si bien pueden identificarse elementos que respaldan el impacto favorable de la IED sobre el desarrollo, así como, resultados concretos pro-desarrollo, se habla de una “caja negra” como referencia al “espacio” en el que, si bien ambas partes se vinculan, no es factible visualizar la lógica de funcionamiento que permita avalar/guiar la toma de decisiones de las partes. Se propone un marco teórico que aspira a esclarecer los mecanismos de funcionamiento a partir de su contrastación con análisis empíricos concretos.<sup>50</sup>

Se diferencian tres elementos claves en dicho planteamiento, factores, mecanismos y procesos. Los primeros pueden considerarse inputs y los otros dos outputs.

- Los factores son todos los elementos que caracterizan el proyecto de inversión.
- Los mecanismos son la secuencia de acontecimientos favorables o no al desarrollo que se desencadenan a partir de la concurrencia de determinados factores.

---

<sup>49</sup> Para ver una síntesis al respecto ver, García, C. (2006)

<sup>50</sup> Por nuestra parte, procederemos a apoyarnos en esta propuesta como base para evaluar el impacto de la IED en el desarrollo panameño con un carácter transversal al objeto central de nuestro estudio.

- Los procesos son las vías a través de las cuales los mecanismos o conjuntos de mecanismos se concretan en resultados prodesarrollo o antidesarrollo.

Se defiende que no existen factores pro o anti desarrollo porque el impacto final de la IED sobre el desarrollo está ligado no tanto a factores concretos como a las relaciones entre aquellos. Por otra parte, resultados concretos pueden seguir a distintas combinaciones de factores y mecanismos e, inclusive, pueden prescindir de la secuencia de acontecimientos. Además, el impacto de una inversión en el desarrollo no se explica solo por los factores que concurren en una inversión y los mecanismos que se desencadenan; puede hablarse de una “regulación consciente”. Ciertamente, la voluntad y responsabilidad de la empresa y el apoyo exterior de la acción exterior del país emisor incorporan nuevos factores o alteraciones en los inputs iniciales.

Los componentes de los tres elementos destacados que se introducen en el análisis son:

1- Factores de impacto en el desarrollo (son los rasgos o características de una inversión en su conjunto. Estos factores pueden derivar en mecanismos y procesos de desarrollo):

1.1 Capacidades de absorción: Características del país receptor en el momento en que se despliega la IED:

a) Factores vinculados a la estructura económica del país receptor:

- Competencia del mercado en el sector en el que se produce la inversión.
- Competitividad local.
- Aprovisionamiento local.
- Tamaño del mercado interno.
- Apertura comercial de la economía que recibe la inversión.
- Formación del capital humano.
- Demanda laboral de la ETN. Interesa considerar si la mano de obra demandada por la ETN lo es también por otros sectores de la economía nacional.

b) Factores vinculados al marco institucional del país receptor:

- Marco institucional de la inversión. Se puede obligar legalmente a ciertas políticas de empresa o incentivarlas fiscal o políticamente. El marco institucional de la inversión va más allá de la legislación nacional puesto que incluye a los acuerdos

internacionales suscritos directamente o a través de la participación en organizaciones internacionales.

- Protección laboral y medioambiental.
- Presión fiscal y progresividad del gasto público.
- Organización de la sociedad civil. Su fortaleza puede afectar las condiciones pactadas entre la Administración Pública y la ETN.
- Gobernanza y transparencia. Interesa considerar la seguridad jurídica y la estabilidad política del país.

#### 1.2 Factores que se definen desde el lado de la ETN:

- Posicionamiento respecto al empleo de mano de obra en temas como la política de formación y salarial.
- Novedad de la inversión: puede tratarse de una inversión de nueva planta o de una fusión/adquisición.
- Mercados objetivo: la ETN puede dirigirse al mercado externo (exportación) o al nacional.
- Producción básica/estratégica como el caso de producciones que garanticen la seguridad alimentaria o las telecomunicaciones.
- Dependencia de activos locales.
- El nivel tecnológico de la actividad lo que derivará en una determinada intensidad de trabajo, en bienes intermedios, en un diferencial tecnológico respecto a la tecnología nacional en el mismo sector y la limpieza de las tecnologías.

#### 1.3. Factores de equilibrio. Procede considerar otras características de la IDE que pueden entrar en contradicción con otros objetivos del desarrollo:

- La actividad de la ETN puede poner en riesgo la cobertura universal.
- Impacto ambiental. Procede garantizar que la actividad no tenga un impacto globalmente negativo.
- Competencia con poblaciones en la captación de recursos cuando aquellas dependen de estos para su supervivencia.



2. Mecanismos: Se trata de los procesos que se desencadenan cuando los factores que definen un proyecto entran en contacto con los factores que caracterizan al país receptor. En la medida en que estos mecanismos se concreten en procesos pro-desarrollo podremos considerar una inversión extranjera como favorable. Entre los mecanismos que pueden identificarse:

- Cobertura de empleos cualificados con personal local/extranjero.
- Rotación de personal cualificado en la medida en que la mano de obra formada por la ETN se desplace hacia otros sectores de la economía.
- Aumento/descenso de los salarios relativos.
- Aumento de la competencia/monopolización por la ETN del mercado.
- Reorientación de la industria nacional a producciones más eficientes.
- *Spillover* tecnológico a partir de subcontratación de empresas nacionales, formación de mano de obra local, incorporación de nuevos productos que modernizan las pautas de producción y consumo o a través de *Joint-ventures* que incorporan capitales nacionales en la actividad económica.
- Incentivo/desincentivo de otras inversiones.
- Apreciación/depreciación de la moneda nacional por la influencia de los intercambios comerciales de la ETN.
- Aumento/descenso de las exportaciones netas con el correspondiente impacto inducido en la balanza por cuenta corriente.
- Repatriación de capitales y dividendos /reinversión.
- Diálogo social. La sociedad puede influir en la negociación de las condiciones impuestas a la ETN o en la resolución de los conflictos.
- Mejora de la recaudación fiscal por parte de las administraciones públicas nacionales.

### 3. Procesos pro-desarrollo:

- Cambio estructural y aumento de la productividad total de los factores. Los mecanismos que modifican el patrón productivo pueden favorecer la productividad total de los factores.
- Absorción de tecnologías limpias.

- Equilibrio de la balanza de pagos. El aumento de las exportaciones puede estabilizar la Balanza de Pagos lo que favorece la estabilidad macroeconómica y disminuye la vulnerabilidad externa.
- Provisión de bienes públicos al reforzar la capacidad de la administración pública en el suministro de servicios y prestaciones sociales.
- Provisión de bienes privados al reforzar el mercado y el sector privado.
- Mejora de la estructura laboral, al favorecer la creación de empleo, así como, la implantación de condiciones laborales más ventajosas que las nacionales.
- Aumento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), si las inversiones son de nueva planta o fomentan otras inversiones.

### **3.3 MODO DE EXPANSIÓN DE LA ET Y EFECTOS EN LA ECONOMÍA RECEPTORA**

Se define el modo de expansión de la ET como la particular caracterización del proceso de internacionalización que realiza la ET en el ámbito de la producción. Ahora bien, esa caracterización se concreta en un conjunto de estrategias y modalidades de las ET. Procedemos a definir aquellas y a analizar sus efectos.<sup>51</sup>

#### **3.3.1 Estrategias**

Se define estrategia como el conjunto de mecanismos que implementa una ET para, partiendo de unas características particulares, alcanzar el objetivo inherente a su internacionalización (este es la maximización de beneficios a través de la explotación/desarrollo/mantenimiento de ventajas competitivas). Se destaca a la empresa como actor del proceso por su capacidad de decisión que, no obstante, estará influida por las características del país.

En la medida en que, tanto la ventaja competitiva como los factores de localización son conceptos dinámicos, se entiende que la estrategia también variará en el tiempo. La estrategia de la ET es un concepto dinámico que depende del funcionamiento de la economía global y del de las economías receptora. En última instancia, los efectos vinculados con una misma ET podrán ser variables.

---

<sup>51</sup> Al respecto, la sistematización llevada a cabo por Paz (2003: 101-117) sobre el tema que introducimos como referente.

Se considera que, dada una situación particular, la estrategia de una ET queda definida por la interacción de los siguientes elementos:

- A) *Objetivo* específico del proceso de internacionalización (directamente relacionado con la maximización de beneficio). Este, sin duda, es el factor más determinante. Se destacan cuatro objetivos: acceso a recursos, acceso a mercados, mejora de eficiencia y acceso a activos tecnológicos y estratégicos.
- B) Posición de la *filial* dentro de la ET y dentro de su proceso de internacionalización.
- C) La *nacionalidad* de la ET.

### 3.3.1.1 Estrategias en función del objetivo.

Existe una relativa convergencia en torno a los objetivos que guían la internacionalización de la empresa con alguna posible variación en los términos utilizados.<sup>52</sup> Se destacan cuatro objetivos: acceso a recursos, acceso a mercados, mejora de eficiencia y acceso a activos tecnológicos y estratégicos, que procedemos a desarrollar.<sup>53</sup>

#### Acceso a recursos

El objetivo que guía la estrategia de la ET es la explotación de productos naturales y mano de obra (ventajas absolutas del país receptor) para mejorar su competitividad. Se trata de estrategias habituales en sectores relacionados con el procesamiento de los recursos naturales, la minería y con manufacturas intensivas en mano de obra (Dirección general de Recursos Mineros, 1979; Barry, 1995).

Normalmente, se desarrollan modelos de enclave, en los que no existe interrelación entre el sector implicado y el resto de la economía y se generan exportaciones de escaso valor agregado. Otro modelo de actividad vinculado a esta estrategia es el de las plataformas de exportación, resultado de la promoción de las entradas de capital en un contexto de proteccionismo comercial.

---

<sup>52</sup> Como referencias a los objetivos que guían la internacionalización de la empresa, puede verse CEPAL-IED 2000, Dunning 1992, Chudnovsky 2001, UNCTAD 2000, Mortimore 1993, Finkman y Montenegro 1995, Michalet 1989) (Pie: Nos referiremos con frecuencia a los informes anuales de la CEPAL sobre IED, la cita aparecerá como CEPAL-IED seguido del año correspondiente.

<sup>53</sup> La intención es avanzar en la especificidad de nuestro caso de estudio. Puesto que nuestro análisis está referenciado al contexto latinoamericano, nos apoyaremos en la de estrategias hecha por la CEPAL. En el capítulo 4, relativo a la ET en América Latina, incluiremos ejemplos de la propia región para cada una de dichas categorías.

Los posibles efectos positivos a corto plazo en la economía receptora (aumento de empleo y exportaciones, desarrollo de nuevas actividades,...) tienden a limitarse en el largo plazo (la habitual desarticulación del sector con el resto de la economía no facilita aportes en industrialización, la ET muestra su interés en la flexibilidad laboral y bajos salarios luego las condiciones laborales no suelen mejorar).

### Búsqueda de eficiencia

La ET busca reducir costes a través de una mayor integración productiva y comercial en la ET. Se distinguen dos opciones:

- Reducción de costes laborales: Esta estrategia es habitual en sectores intensivos en manos de obra (textil, juguetes, electrónica,...) y, generalmente, está unida al acceso a terceros mercados. Se deslocalizan las fases más intensivas en mano de obra hacia los países con más bajos salarios (se relaciona con el objetivo inicial de acceso a mano de obra). Esta estrategia cobra sentido en un contexto de reducción de barreras comerciales en determinados países y sectores, medidas de desregularización y facilidades de transporte y comunicaciones.

En cuanto a los efectos en la economía receptora, el desarrollo de vínculos entre la filial y las empresas locales puede fomentar el consumo de insumos nacionales frente a su importación. Respecto a los efectos en el empleo, la estrategia de deslocalización que busca reducir costes laborales, probablemente, cree empleo en la economía receptora.

- Reducción de costes a partir de la especialización y modernización de las unidades productivas. Estrategia más habitual en sectores intensivos en capital, como el automovilístico, que persigue el aprovechamiento de economías de escala. En este caso, el efecto en el empleo es más incierto; la transferencia de tecnología podría derivar en recortes de plantilla.

En los últimos años, se distinguen dos estrategias de integración, simple (la “tradicional”) y compleja.<sup>54</sup> Esta última hace referencia al creciente desmembramiento de la actividad de la ET entre sus unidades productivas; se observa la implicación de

---

<sup>54</sup> Se recogieron alusiones a esta realidad en apartados anteriores. Se refieren a ello Krugman (1997), Martínez González-Tablas (2000), Lobejón (2001),...

las filiales de una ET en todo tipo de operaciones, desde ensamblaje hasta investigación y desarrollo, dentro de una estrategia global definida por la matriz.

#### Acceso a mercados

La ET se ubica en la economía receptora para aumentar sus ventas al acceder a su mercado interior o a terceros mercados (este objetivo suele ser complementario con el de acceso a recursos). Se busca una proximidad al cliente para adecuarse a sus preferencias (lo que justifica posibles vínculos con la empresa local) o evitar barreras arancelarias (Michalet, 1989: 58-59). Esta estrategia se puede dar tanto en sectores de manufacturas como de servicios. Procede hacer dos apuntes al respecto:

- Manufacturas: Se distinguen dos tipos de filial, la filial que reproduce la actividad de la matriz y la filial que se incluye en una estrategia de integración regional y mundial (orientada al mercado regional y global). En líneas generales, se impone la mayor integración de la filial en las redes de producción internacional de la ET; se combina el objetivo de acceso al mercado con el de mejora de eficiencia global de la ET (UNCTAD, 1999: 153)
- Servicios. La estrategia de acceso a mercados es la única vía para acceder a los mercados de servicios no transables. En este sector, la IED ha crecido significativamente a partir de la generalización de procesos de privatización y desregulación.

En muchas de estas inversiones, no se persigue la explotación de nuevas ventajas competitivas sino aumentar el tamaño y posición para poder competir. Esta posición es clave para participar en determinadas licitaciones o acceder a préstamos internacionales en mejores condiciones.

En cuanto a los efectos de las estrategias de acceso al mercado procede distinguir dos casos:

- Acceso al mercado local. Dependerá del entorno competitivo; en particular, la ausencia de competencia genera situaciones de monopolio que frenan la transferencia de tecnología. (Jenkins, 1989: 67)
- Acceso a terceros mercados. La economía receptora se convierte en plataforma de exportación y los efectos son importantes tanto sobre el empleo como sobre la balanza comercial (la propensión a importar insumos intermedios definirá el saldo de la

balanza). La existencia de vínculos entre la filial y la economía local podrá favorecer el desarrollo industrial. (Mortimore, 2000: 153)

#### Acceso a activos tecnológicos y estratégicos

**Acceso a activos** tecnológicos: Una estrategia más reciente surge para afrontar los riesgos y elevados costes de I+D consecuencia de la rapidez con que avanza la tecnología, la menor duración de la vida de los productos y la creciente competencia. Se recurre a mecanismos de licencias, alianzas y fusiones y adquisiciones (FyA) que permiten un acceso más rápido a este tipo de activos.

Se trata de una estrategia que tiende a concentrarse en los PD (si bien destaca la participación de los países asiáticos entre los PSD) y en las industrias más intensivas en tecnología (industria de tecnología de la información, farmacéutica, biofarmacéutica y, en menor medida, industria del automóvil o de la alimentación). Se pueden distinguir dos formas fundamentales de llevar a cabo estos acuerdos (UNCTAD, 1998: 24-25).

- Acuerdos de una dirección: Una empresa accede a la tecnología de una empresa mediante una licencia o una alianza o FyA.
- Acuerdos de dos direcciones: Dos empresas se unen para desarrollar o compartir una innovación tecnológica

La extensión de estas prácticas, más allá de la aparente cooperación entre empresas, tiende a profundizar la dinámica competitiva hacia prácticas oligopólicas. Una muestra de ello es que esta cooperación entre empresas se suele acompañar de una competencia basada en la diferenciación (Chesnais, 1994: 204-205).

**Acceso a activos** estratégicos: En algunos casos, las empresas realizan determinadas operaciones de alianzas o FyA solo como reacción a operaciones similares de sus principales competidores. En este caso, el objetivo que guía la expansión de la ET es el acceso a activos estratégicos (marcas, participación en las decisiones de empresa o sector estratégico,...). Con frecuencia, estas actuaciones derivan en una mayor concentración en el sector, pero afectan poco al funcionamiento real de la empresa.

A priori, este tipo de estrategias pueden tener un impacto positivo en la economía receptora, en cuanto supone el acceso a nuevos recursos financieros y tecnología. El resultado final dependerá del sector implicado y de los vínculos de la filial con la economía.

### 3.3.1.2 Posición de la filial

Otro factor decisivo para determinar el tipo de estrategia adoptado por una ET está relacionado con la posición de la filial en las actividades de aquella. La principal diferencia la determinan los objetivos de rentabilidad perseguidos. Así, se puede distinguir:

- Posiciones estratégicas: Este tipo de inversiones responde a unos objetivos de rentabilidad que van más allá de la rentabilidad en la filial; hay mayor voluntad de permanencia (Jenkins, 1989). Los efectos para la economía receptora son más favorables, se involucra mayor volumen de recursos en la operación inicial, hay una mayor propensión a la reinversión de utilidades, la desubicación es una opción menos probable, ...
- Estrategias de carácter más rentista o especulativo: En este caso, los objetivos de rentabilidad planeados para la filial tienden a ser mayores que en el caso de las filiales estratégicas. Los efectos para la economía receptora son menos favorables, se marcan plazos más reducidos para la obtención de ganancias, los volúmenes de recursos desembolsados son menores y la propensión a repatriar utilidades es mayor. Además, existe un mayor riesgo de desinversión.

Pueden identificarse algunas operaciones, contabilizadas como IED, que se sitúan en la frontera de actuaciones de tipo financiero con un marcado carácter especulativo. Destacamos dos ejemplos, una ET puede comprar una filial que incrementa en poco tiempo su precio; su rápida venta le permite obtener una cuantiosa ganancia. Otro ejemplo es el de una ET que participa en más de un 10% en el accionariado de una empresa,<sup>55</sup> cede la gestión/control a otro socio extranjero/local, pero obtiene una rentabilidad al participar en los beneficios (Chesnais, 1994: 101).

---

<sup>55</sup> Según los criterios de clasificación de IED del FMI, sería un caso de IED.

Ambos tipos de inversiones se puede realizar tanto en el sector industrial como en el de servicios y para objetivos relacionados con mejora de eficiencia o acceso a nuevos mercados. Los *efectos* para la economía receptora de estas inversiones se relacionan con los objetivos de la ET.

#### Objetivo de eficiencia

- En el caso de las inversiones estratégicas, la ET dispone de pocas opciones para mantener una posición deseada ante los competidores. Se presupone que la inversión de la ET es en sectores de una complejidad tecnológica importante o de acceso a recursos de compleja explotación. En consecuencia, si la ET está guiada por objetivos de eficiencia, la retirada de la ET es más complicada.

En las inversiones de carácter más rentista, la ET dispone de otras alternativas a sus objetivos lo que conlleva el riesgo de desubicación para la economía receptora. Si la ET funciona por objetivos de eficiencia, ante posibles problemas, tiene mayor inclinación a desinvertir. Esta situación se observa en las industrias de juguetes, microelectrónica, textil,...

#### Objetivo de acceso a mercados

Si el objetivo que guía la inversión es el acceso a mercados, las decisiones de la ET quedarán mediatizadas por el carácter más o menos estratégico de la inversión.<sup>56</sup>

#### 3.3.1.3 Según la nacionalidad de la ET

Otra variable que influye en la estrategia que adopta la ET es su nacionalidad. Son varios los autores que cuestionan la vinculación de la ET con una nacionalidad.<sup>57</sup> Por nuestra parte, se defiende que las ET sí tienen nacionalidad lo que se relaciona con aspectos como la sede de la matriz o la vinculación con el país con el que se tiene un mayor vínculo político y que apoya la transnacionalización de sus empresas, el país hacia el que se repatrian utilidades,...

---

<sup>56</sup> Entre los criterios para la toma de decisiones estarán, el tamaño del mercado local, las facilidades de acceso a terceros mercados,...

<sup>57</sup> Un ejemplo es el planteamiento de Kenichi Ohmae 1990: 94 recogido en Dicken, 1998:193.



Las diferencias en las actuaciones/estrategias de ET de distintas nacionalidades, en cuanto a su forma de expansión, son objetivas como lo son los efectos en las economías receptoras. Por ejemplo, las ET japonesas tienden a formar alianzas con las empresas locales.<sup>58</sup>

### 3.3.2 Modalidades

Entendemos por modalidad la caracterización del proceso de expansión en cuanto al tipo de inversión y el vínculo de propiedad entre la casa matriz y la filial.<sup>59</sup> Según esta definición, podemos destacar las siguientes modalidades de expansión de las ET:

- A) Modalidades basadas en la existencia de una relación de propiedad entre matriz y filial. Se distinguen, a su vez, dos submodalidades: activos existentes e inversión en nuevos activos.
- B) Modalidades basadas en la ausencia de relación de propiedad.

#### 3.3.2.1 Existencia de una relación de propiedad entre matriz y filial.

Una empresa posee el total o una parte significativa del capital social de la otra. Se distinguen dos opciones básicas de inversión para llevar a cabo las estrategias descritas anteriormente:

##### *A) Activos existentes*

Esta modalidad se suele realizar a través de FyA y, en la mayoría de los casos, es una respuesta a una intensa dinámica competitiva y a escasas posibilidades de expansión. Se opta por llevar a cabo una reestructuración productiva. Estas operaciones suponen un cambio en la titularidad de la propiedad, pero no tiene lugar una inversión real en el sentido de un aumento de la capacidad productiva. En general, no se generan importantes ganancias, ni mejoras en cuanto a rentabilidad o productividad (UNCTAD, 2001: 137-138).

A su vez, los efectos en la economía receptora no son muy positivos puesto que no se aumenta la capacidad productiva (al menos de forma inmediata), suele generar cierre de empresas y despidos y no hay muchas posibilidades de transferencia de tecnología. Ahora

---

<sup>58</sup> En este sentido, la revisión de los informes anuales de la CEPAL sobre IED en AL son muy esclarecedores. Se reconocen espacios dedicados a la ET de un país concreto en AL.

<sup>59</sup> Se introduce el concepto de Paz, 2003: 111.

bien, en la medida en que se adquiere una empresa local, la adquisición de activos existentes puede favorecer los vínculos inter e intra-sectoriales y una menor propensión a importar.<sup>60</sup>

Estas FyA generan un aumento en el grado de concentración en algunos casos, como en la industria automovilística, química, de distribución,... Su protagonismo es mayor en operaciones de tipo horizontal, cuyo objetivo es aumentar el poder de mercado al obtener una ventaja competitiva en tamaño.

Un caso especial de FyA ha sido la expansión de la ET en los sectores de servicios, fundamentalmente, a través de privatizaciones con la consiguiente participación del Estado. Estos procesos adquieren gran relevancia a mediados de los noventa, pero a medida que se agotan los servicios por privatizar, el porcentaje de participación de las privatizaciones en las FyA se va reduciendo. A mediados de los noventa, las privatizaciones suponían un 50% de las FyA frente a un 10% a inicios de esa década. En 1999, ese porcentaje había descendido a un 6% (UNCTAD, 2001: 136).

## **B) Inversión en nuevos activos**

La expansión internacional de la ET se lleva a cabo a través de la creación de nuevos activos (fábricas, infraestructuras,...) en otro país. En este caso, sí existe una inversión real en el sentido de un aumento de la formación bruta de capital fijo. El desembolso lo puede hacer la ET en solitario, con otra ET o junto con otra empresa local. Los casos de alianzas con capital local, al facilitar la integración con la economía local, suelen ser más favorables para aquella. En general, los efectos de estas inversiones son más favorables que los asociados a la modalidad de inversión en nuevos activos. En esta línea, se establecen las conclusiones de la UNCTAD al analizar las implicaciones en varias variables: acceso a recursos financieros, inversión productiva, tecnología, empleo y aumento de competencia (UNCTAD: 2000, capítulo 6).

---

<sup>60</sup> En cualquier caso, las características del país, las compras antes de la adquisición y, lo que es más determinante, los objetivos y estrategias de la ET concretarán los efectos en el largo plazo.

### 3.3.2.2 Ausencia de relación de propiedad entre matriz y filial

En los últimos años, adquieren protagonismo otras formas de expansión de la ET que, aunque agrupadas como “nuevas formas de inversión” (NFI), existen hace bastante tiempo. Se trata de las *joint-ventures* (asociaciones con una participación no superior al 50%), licencias, franquicias y subcontratación.<sup>61</sup> Esta modalidad no implica inversión productiva en la economía receptora. La ET no participa en el capital social de otra empresa, pero se establece una relación contractual que implica algún tipo de dependencia entre ambas (hay control de alguna de las actividades de una empresa por parte de la otra). La elección de esta alternativa por la ET se explica por varias razones, se favorece la flexibilidad y la expansión con un bajo coste financiero; se facilita la participación en empresas locales,... Para Omán (en Martínez, 1996: 33), estas modalidades serán más frecuentes cuando el destino final sea el mercado local y cuando el proyecto absorba tecnología madura.

Para analizar los efectos, es preciso concretar si existía o no la empresa local antes. Si la empresa ya existía, en el caso de algunas alianzas, apenas se aprecian cambios en la estructura productiva. En la medida en que la ET fomenta, en determinados sectores, el desarrollo de nuevas empresas, a través de acuerdos de licencia, subcontratación,... se puede crear empleo, transferir tecnología,... Ahora bien, en general, la vulnerabilidad de estas empresas es mayor que en el caso de las filiales en régimen de propiedad porque la ET no ha comprometido recursos propios. Ello explica la celeridad en la creación/destrucción de empresas subcontratadas o franquiciadas y la vulnerabilidad de los trabajadores que quedan expuestos a las condiciones laborales; la ET, habitualmente, es la que establece las condiciones del contrato.

---

<sup>61</sup> Esta es la modalidad más adoptada en el caso de los procesos de deslocalización de actividades intensivas en mano de obra poco cualificada como el sector del juguete, electrónica, textil, calzado,...

### **3.4 CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA RECEPTORA: VINCULACIÓN CON LOS EFECTOS**

#### **3.4.1 Características de las economías subdesarrolladas**

Según se indicó, las características de la economía receptora (factores de localización) tienen una importante influencia en el modo de expansión de la ET. Nuestro estudio se refiere a la economía panameña, una economía subdesarrollada<sup>62</sup> latinoamericana. Como aproximación a la influencia que las características de la economía panameña pueden tener en las decisiones de expansión de la ET, nos referimos a los rasgos estructurales que caracterizan a las economías subdesarrolladas de ALC. La idea es avanzar en el establecimiento de conclusiones generales respecto a la relación de este tipo de economías con el proceso de expansión de las ET, aceptada la singularidad y precisa adaptación del análisis a cada economía.

Los diversos análisis relativos a las economías de la región permiten identificar unos rasgos estructurales comunes que, en cualquier caso, se concretan con diferentes matices en cada país. Rosales (1988: 34) destaca tres aspectos:

- Estructura productiva extravertida, especializada y con fuerte desarticulación intersectorial: Sectorialmente, destaca la importancia del sector agrícola y una importante participación del sector servicios. La producción se centra en muy pocos sectores, generalmente los de exportación, y las importaciones cubren una parte importante de la demanda. La alta especialización sectorial explica la desarticulación intersectorial que dificulta el efecto de arrastre entre los sectores.
- Desigual distribución del ingreso: Se mantiene la alta concentración del ingreso en una minoría lo que se explica a partir del desempleo o subempleo, bajos salarios y limitada capacidad redistributiva del Estado. Todo ello confluye en la estrechez del mercado interno que dificulta el crecimiento y desarrollo de algunos sectores y condiciona el carácter extravertido de otros.
- Inserción externa dependiente y asimétrica: Se observa en los ámbitos comercial, financiero y tecnológico y se vincula con la especialización comercial, la insuficiencia

---

<sup>62</sup> Conscientes de la diversidad de acepciones para identificar este término, nos posicionamos con el contenido que se introdujo en un apartado anterior.

de ahorro interno para afrontar los pagos externos (déficit comercial, deuda externa, repatriación de utilidades,...) y el bajo nivel de desarrollo tecnológico.<sup>63</sup>

- Características del Estado: Marinho (1981) incorpora la falta de evolución en la representatividad del sistema político. Ello deriva en dos aspectos, la relativa subordinación de negociación en el espacio internacional con respecto a otros Estados y agentes económicos y la debilidad de sus instituciones en el marco interno. Estos aspectos condicionan, significativamente, las actividades de la ET en estas economías.

### **3.4.2 Vinculación entre el proceso de expansión de la ET y la economía receptora**

Las características particulares de una economía se relacionan con el proceso de expansión de la ET en tres aspectos:

- Determinan la existencia de unos factores de localización.
- Realizada la inversión, condicionan los efectos derivados de aquella.
- Los efectos del proceso de expansión de la ET influyen en determinadas características de los países receptores.<sup>64</sup> En consecuencia, la relación entre las características de una economía y el proceso de expansión de la ET es bidireccional.

Al caracterizar el proceso de expansión de la ET, se han establecido relaciones generales entre las características de una economía y los efectos del proceso. Desde la acotación de las características representativas de las economías subdesarrolladas, se pueden hacer algunas extrapolaciones sobre los efectos del proceso en aquellas. Los efectos se referencian a las siguientes variables que se analizan, habitualmente, sobre el tema.

#### 3.4.2.1 Impacto en la estructura productiva

El proceso de expansión de la ET puede tener un impacto en la estructura productiva de la economía receptora que podemos concretar, con carácter general, en el caso de las economías subdesarrolladas:

---

<sup>63</sup> En nuestro análisis, según se ha indicado, la caracterización de la economía panameña se establecerá considerando otros ámbitos a parte del económico.

<sup>64</sup> Este aspecto es el objeto de estudio de nuestro análisis. Se podrá avanzar en que los efectos no son los mismos en todas las economías puesto que están condicionados por las características de la economía receptora.

**A.1)** Se pueden identificar varias *características* (factores de localización) *que reducen el desarrollo de vínculos* entre la ET y la economía receptora: La ausencia de una oferta local en determinados sectores, la desarticulación intersectorial y la liberalización de su comercio (concretamente, la ausencia de barreras a las importaciones).

La ausencia de una oferta local impide que las ET desarrollen vínculos con empresas locales<sup>65</sup> y, en particular, limita la transferencia de tecnología.<sup>66</sup> La capacidad de las empresas locales para asimilar la tecnología introducida condiciona su transferencia; el efecto de arrastre tecnológico tiende a concentrarse en sectores de menor contenido tecnológico (UNCTAD, 2001: 136). A su vez, la subordinación de los gobiernos de economías subdesarrolladas en las negociaciones comerciales está limitando la potencial transferencia tecnológica. Las dificultades para facilitar el acceso de productos de mayor valor agregado está afectando el desarrollo de vínculos intersectoriales.

En paralelo, el atractivo de muchos de estos países es el desarrollo de actividades intensivas en mano de obra o relacionadas con la extracción de recursos naturales. En la medida en que estas actividades deriven en el desarrollo de plataformas de exportación, la naturaleza de la estrategia de la ET dificultará el desarrollo de vínculos intersectoriales.

**A.2)** Se pueden identificar factores de localización que condicionan efectos en la *estructura de la competencia del sector*: reducido tamaño del mercado de las economías receptoras y ausencia de políticas internas que defiendan a las empresas locales

#### Tamaño del mercado:

Interesa recoger dos hipótesis sobre los efectos que muestran que la misma característica, el reducido tamaño de las economías subdesarrolladas, puede derivar en efectos contrarios; los efectos quedarán condicionados por la opción tomada por la ET y por la capacidad de las empresas locales para hacer frente a la ET. Finalmente, el efecto neto en la economía de dos tendencias contrarias, pero no excluyentes, dependerá de la distinta fuerza de cada una de aquellas.

---

<sup>65</sup> Nos referimos a una oferta local adecuada en cantidad, calidad y flexibilidad frente a la importada.

<sup>66</sup> Se considera que la transferencia de tecnología es afectada por varios factores: escaso nivel de desarrollo tecnológico, ausencia de recursos financieros y barreras proteccionistas.

Relación “tecnología/tamaño” en mercados subdesarrollados: Bain (1956, citado en Evans, 1977: 374), considera que el efecto será el de una mayor concentración (en estas economías respecto a las desarrolladas) ya que la tecnología introducida por la ET<sup>67</sup> genera mayores economías de escala al aplicarse en mercados locales de menor tamaño.

“Réplica en miniatura”: Evans (1997: 375) aborda la relación de las ET con la competencia en la economía receptora desde otra perspectiva. Se considera que las ET adaptan el tamaño de sus inversiones al tamaño del mercado de la economía de destino; en esa línea, se habla de “réplicas en miniatura”. El efecto final es una concentración menor que la que se da en los PD. En la medida en que se avanza en los procesos de apertura, estas prácticas son menos frecuentes.

#### Ausencia de políticas internas:

Los efectos favorables en competencia a corto plazo pueden derivar en mayor concentración a largo plazo. La adopción de políticas para proteger a la empresa local, que compite con desventajas financieras y tecnológicas, será decisiva para evitar aquello. En particular, la autonomía del gobierno ante la ET será clave en este punto.

#### 3.4.2.2 Impactos en la balanza de pagos

Las características de estas economías influyen en ciertos aspectos de la balanza comercial y la de renta.

**B.1)** Exportaciones: Teniendo en cuenta la estrechez del mercado interno, las estrategias de las ET suelen incluir una propensión exportadora. En la década de los sesenta y setenta, la ET optaba por estrategias de acceso a mercados que sortearan las barreras proteccionistas, pero las posteriores tendencias liberalizadoras parecen respaldar la contribución al crecimiento de las exportaciones locales. La ET tiene a su favor su carácter transnacional y la capacidad de presionar sobre gobiernos para facilitar el acceso de sus productos.

Ahora bien, los efectos netos sobre la economía receptora son ambiguos. Los factores de localización de estas economías no incluyen destacados avances en tecnología por lo que las exportaciones incorporan, en promedio, un nivel tecnológico bajo.

---

<sup>67</sup> Se utiliza la misma tecnología sin discriminar sobre la economía receptora.

**B.2)** Importaciones: La tendencia general de la ET a importar, se acentúa en las economías subdesarrolladas por la carencia o baja calidad de los insumos nacionales. La importación de bienes de capital puede tener un impacto favorable para la industrialización del país o para la mejora de la competitividad de sus productos locales si se generan los vínculos que lo apoyan.

**B.3)** Transferencia de recursos: No es fácil establecer una correlación entre características de estas economías y aportaciones de capital y propensión a repatriar utilidades. Si se parte de una correlación teórica entre inversiones de mayor riesgo (relativas a economías en desarrollo) y mayores tasas de rentabilidad (exigida o esperada por los inversores), suponiendo la repatriación de estas utilidades, el saldo de balanza de rentas en los PSD se vería afectado más negativamente. A ello se suma que la fiscalidad en los PSD suele ser menor. (Stumpo, 1998)

#### 3.4.2.3 Impacto en tecnología

La inclinación de la ET hacia la exportación o el mercado local suele ser determinante en la transferencia de tecnología a la economía receptora. Se considera que como estas economías se caracterizan por un bajo desarrollo tecnológico, la IED orientada a la exportación introducirá una producción que incorpore mayor tecnología que la local. No obstante procede hacer algunas matizaciones:

- En estas economías, un factor de localización importante es la abundante mano de obra barata. Ello ha favorecido el desarrollo de plataformas de exportación. En la medida en que la ET invierta en actividades intensivas en mano de obra, la tecnología transferida puede ser similar a la de la economía de destino aunque la producción se destine a terceros mercados.
- En el caso de que la ET se oriente hacia el mercado interno, el efecto final sobre la tecnología dependerá de la competencia que exista en el sector y de la existencia de políticas económicas que incentiven el uso de una u otra tecnología.

En cualquier caso, la transferencia de la tecnología tendrá un impacto final y real en la economía si existen vínculos entre la empresa y sector implicados con aquella. Además, el grado de especificidad de la tecnología puede impedir su absorción e integración en el resto de la economía.



#### 3.4.2.4 Empleo.

El desempleo y el subempleo son problemas compartidos por estas economías. En este sentido, la creación de puestos de trabajo por la ET se suele presentar como una de sus principales aportaciones. A su vez, la abundancia de mano de obra barata es un atractivo factor de localización para la ET.

El efecto sobre las condiciones de trabajo variará según el sector implicado, la legislación laboral vigente y el grado de autonomía de los gobiernos de estas economías (Contraloría, 2009; Olguín, 2006; OIT, 2010). Cuando la inversión se realiza en sectores no intensivos en mano de obra, suelen aplicarse las condiciones laborales habituales en los PD, lo que representa una mejora relativa con respecto a las condiciones locales. Por el contrario, cuando la estrategia de la ET busca reducir costes con una mano de obra barata, las condiciones laborales suelen ser precarias. En estos casos, la necesidad de recursos y la debilidad institucional puede consolidar semejante.

## **CAPÍTULO 4**

### **CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LAS ET EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

En el capítulo anterior, en nuestro intento de avanzar hacia el análisis del proceso de expansión de la ET en Panamá y sus efectos, planteamos una propuesta analítica genérica que, dadas unas características de la economía receptora, nos aproxima a los efectos esperados. Para ello, se partía de un análisis de las variantes que muestra el modo de expansión de la ET, básicamente, por las decisiones adoptadas por la empresa. Cada variante tiene su propia lógica que, ante características concretas de la economía receptora, “ofrece” una respuesta en cuanto a los efectos para aquella. Ahora bien, no siempre existe un consenso con relación a cuáles serán los efectos finales y, por otra parte, pequeños matices pueden ser decisivos, aun cuando apenas se tenga constancia de su importancia.

Se establecían unas relaciones hipotéticas que, con un respaldo teórico y empírico se presentaban como “altamente probables”. La existencia de múltiples factores en una realidad económica dinámica, difícilmente, puede ofrecer una concreción en los efectos, pero se busca avanzar en la aproximación. La contrastación empírica de esas hipótesis facilita la comprensión más “ajustada” de los procesos y sus efectos.

Nuestro estudio se centra en Panamá, un país latinoamericano. En la medida en que analicemos las experiencias de las economías de América Latina y Caribe (ALC) que comparten muchos aspectos, no solo económicos, las conclusiones serán más fácilmente extrapolables al resto de economías de la región incluida la panameña.<sup>68</sup>

A continuación, revisamos distintos modos de expansión de la ET en ALC desde finales de la década de 1990, en función de las estrategias adoptadas por la empresa. La intención es

---

<sup>68</sup> Interesa indicar que, más allá de las semejanzas/diferencias en el ámbito económico, se comparten otros muchos aspectos identificativos, a veces no cuantificables, de otros ámbitos que pueden tener un papel decisivo en el proceso estudiado. Estos elementos podrán aportar luz al por qué los efectos se ajustan o no a las expectativas.

enriquecer la propuesta analítica y avanzar en la “previsión” de los efectos. Se persigue aprender de las experiencias para, desde la especificidad dentro de una “cercanía”, evitar la repetición de los errores o considerar la reorientación de los procesos.

En nuestra tarea, comenzaremos con una referencia a las estrategias de las ET más significativas en la región, la parte central de este capítulo. En segundo lugar, se contextualizará la evolución de los flujos de la IED en ALC en el marco de la internacionalización de la producción en la economía global. En tercer lugar, se caracterizarán los flujos de IED en ALC (patrón de origen y destino y patrón sectorial) (Contraloría, 1970). Se finalizará con un cuarto capítulo de conclusiones en el que hacemos balance de la actuación de la ET en la región.<sup>69</sup>

#### **4.1 ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

El sostenido incremento de las corrientes de IED en ALC, desde la década de los noventa, justifica el análisis de esta realidad. Interesa aproximarse a este proceso para interpretar la lógica de su funcionamiento y, más allá de sus impactos objetivos, evaluar el potencial de estas dinámicas sobre economías concretas desde la implementación de políticas económicas particulares. Procede diferenciar el análisis de los elementos que influyen en la orientación y evolución de los flujos de IED del estudio relativo al impacto sobre las economías receptoras.

A raíz del protagonismo que van cobrando los flujos de IED en América Latina y el Caribe (ALC), la CEPAL, a través de su Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, incorpora en sus análisis anuales el estudio de este fenómeno. La recepción de crecientes volúmenes de IED en la década de 1990 irrumpe en la región como nueva tendencia y, al mismo tiempo, como aparente solución a no pocos problemas. Ciertamente, el primer

---

<sup>69</sup> La fuente en que nos apoyamos en este capítulo es la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL); concretamente, los informes anuales sobre IED en la región desde finales de la década de 1990. Se ha pretendido hacer una recopilación de hechos objetivos sobre los que, finalmente, en nuestro balance de conclusiones, aportar una interpretación/valoración más subjetiva. En nuestro interés en hacer un seguimiento histórico de las estadísticas, nos apoyamos en una única fuente para que su comparación nos lleve a unas conclusiones más acertadas. De esta forma, las variaciones definidas recogen mejor las tendencias. Por otra parte, para el análisis del proceso, se ha combinado el apoyo en datos cuantificables, a través de los flujos de IED, con las referencias a otros aspectos que se recogen al caracterizar las estrategias adoptadas. La información recogida nos ayuda a interpretar, caracterizar y a considerar alternativas relativas al fenómeno estudiado en la región.

contacto con esta realidad auguraba un escenario favorable. Desde entonces, tanto las fluctuaciones en el ritmo de las corrientes de IED en la región como, fundamentalmente, la distancia entre impactos y expectativas han justificado la profundización en el estudio de este fenómeno. Se articulan diversos posicionamientos teóricos con el objeto de encontrar respuesta a múltiples cuestiones, cuáles son las causas últimas de las nuevas tendencias; qué efectos inmediatos, a medio y largo plazo son esperables; en qué medida es un proceso sostenible en el tiempo,...

En su informe de 2003 (CEPAL, 2003: 13-19), La CEPAL se suma a la inquietud relativa a la valoración del impacto de la IED para las economías receptoras desde la constatación de la existencia de una brecha entre resultados y expectativas. Es innegable que la IED ha tenido efectos positivos en la modernización de sectores industriales, infraestructuras y mejora de competitividad de recursos naturales en la región. Así, la mejora de infraestructuras en Chile (red viaria y servicios aeroportuarios), plataformas de exportación de México y Costa Rica dedicadas al ensamblaje de vehículos y microprocesadores, respectivamente, en condiciones competitivas, de los servicios financieros en Argentina, de los servicios de telecomunicaciones en Brasil,... Ahora bien, los efectos esperados en empleo, transferencia de tecnología, escalonamiento de valor,... no siempre son los esperados.

Evaluar el impacto de la IED precisa retomar el debate teórico relativo a esta materia. La IED puede analizarse desde muchos puntos de vista y la perspectiva elegida determinará las conclusiones a las que se llega. Grosso modo, la aproximación a los desarrollos de IED nos lleva a identificar dos grandes tendencias entre las que existe un amplio espectro de matizaciones. Desde una perspectiva más macroeconómica, se defiende el impacto positivo de la IED para complementar el ahorro interno y equilibrar la balanza de pagos. En algunos casos, se vincula con variables macroeconómicas como crecimiento, el empleo y las exportaciones. En ese caso, la valoración de la IED se hace en términos de la cuantía de inversión recibida.

Otro enfoque más microeconómico, aplaude la recepción de la IED por sus efectos favorables sobre el desarrollo productivo local a partir del aporte de elementos como la transferencia y asimilación de tecnología, capacitación de capital humano, establecimiento y escalonamiento de encadenamientos productivos y desarrollo empresarial local. Según esta corriente, la calidad de la IED y las actuaciones de la ET son tan importantes como la cuantía de aquella.

Además, se defiende que siempre es posible seguir aumentando los efectos positivos de la IED.

La CEPAL se posiciona a favor de una integración de ambas interpretaciones que rara vez aparecen juntas. Apunta dos razones que lo respaldan. Por una parte, los recientes estudios empíricos indican que no existe un automatismo entre cierto nivel de IED en la economía del país receptor y su impacto en los elementos identificados por la perspectiva microeconómica (transferencia de tecnología, formación de recursos humanos,...), como defienden los estudios tradicionales. Por otra parte, se apunta que la información en que se basan ambas perspectivas (información oficial de balanza de pagos, ingresos de IED y datos disponibles sobre la actividad de las filiales de las ET) presenta deficiencias relevantes en cuanto a cobertura, utilidad y coherencia (Contraloría, 1974).

Como respuesta al desafío estadístico identificado por la CEPAL en el informe de 1998, se propone un marco analítico alternativo que permite profundizar en la realidad de la IED, yendo más allá de las estadísticas sobre IED. En 2003 (CEPAL, 2003: 13-19), la CEPAL defiende como método a seguir para realizar una interpretación coherente de la IED en la región, la combinación de distintas fuentes de información para evaluar las estrategias empresariales. Ello le lleva a clasificar la IED en cuatro categorías, según las estrategias empresariales a que obedece. Desde esta “acotación”, se puede simplificar el análisis. Se propone una metodología que distingue, vinculada a las estrategias de las ET, cuatro modalidades de IED:

- 1- IED que busca el acceso a recursos naturales:
- 2- IED que busca la penetración en mercados locales o regionales.
- 3- IED que busca mejorar la eficiencia para acceso a terceros mercados.
- 4- IED que busca el acceso a activos estratégicos.

#### **4.1.1 Acceso a recursos naturales.**

Es el resultado de la apertura del capital extranjero a las actividades relacionadas con la exploración, explotación y procesamiento de recursos naturales. La IED orientada a la búsqueda de recursos naturales se concentra en América del Sur, pero con alguna excepción

en el Caribe. En particular, se destacan las inversiones en petróleo y gas natural y en minerales.

Respaldan estas inversiones la existencia de recursos de gran calidad y de marcos regulatorios que facilitan las operaciones. Los flujos recibidos se han mantenido bastante estables por los elevados precios relativos de las materias primas y por su escasa dependencia de la situación macroeconómica de los países receptores. Ahora bien, dificultan la IED varios factores como la falta de claridad en los contratos, los cambios normativos que incrementan la participación del estado en la explotación del petróleo y del gas natural, el alza de las regalías o impuestos aplicables a la minería e hidrocarburos, los conflictos sociales y ambientales, las crecientes demandas de los países receptores de la IED por incrementar su participación en los beneficios de la extracción y exportación de recursos y la relativa incapacidad de procedimientos formales de arbitraje internacional.

La economía receptora aspira a mejorar la competitividad de las exportaciones de esos recursos naturales, la creación de empleo fuera de las zonas urbanas, el aumento de esas exportaciones y de los ingresos por concepto de impuestos y regalías. Ahora bien, como contrapunto, las ET de este sector siguen operando, con frecuencia, en forma de enclave (sin vincularse con la economía nacional), con bajos niveles de procesamiento y con riesgos de contaminación al no respetar el medio ambiente (Adames, 2003). En particular, el cobro de impuestos y regalías a la explotación de recursos no renovables en Bolivia y Chile ha generado una controversia a nivel nacional. En cualquier caso, esta inversión mantiene su relevancia económica.

*IED en minerales:* El primer país en atraer el interés de las ET fue Chile, al otorgar amplias garantías y acceso a los recursos mineros. Ya entrada la década de los noventa, otros países como Argentina, Bolivia y Perú han adoptado políticas similares atrayendo importantes inversiones nuevas a la actividad minera. Destacan las inversiones en minerales como el cobre y el oro en Chile, Argentina y la Comunidad Andina.

Brasil es el principal productor de hierro de ALC lo que explica que concentre más de la mitad de la siderurgia de AL. México concentra en torno al 27% de la producción de hierro y les siguen en importancia otros países de la región como Argentina, Venezuela, Chile, Perú y Trinidad y Tobago.

*IED en hidrocarburos:* Uno de los hechos más significativos, a finales de la década de los noventa, ha sido la progresiva liberalización del subsector de los hidrocarburos (tradicionalmente, bajo control estatal) lo que ha permitido la creciente participación de inversionistas extranjeros en actividades vinculadas a exploración, explotación, procesamiento, distribución y comercialización de petróleo, gas natural y sus derivados a través de la licitación de reservas secundarias, la formación de empresas conjuntas en ciertas actividades principales y la privatización completa del subsector. (CEPAL, 1998: Síntesis y conclusiones).

Es el caso de las inversiones de petróleo y gas natural en Argentina, Comunidad Andina (sobre todo Bolivia y Perú) y Trinidad y Tobago. A diferencia de lo acontecido en otros sectores, se mantuvo el protagonismo de la propiedad estatal. Las abultadas rentas generadas, así como, su participación en los ingresos fiscales lo justificaban. Las petroleras privadas quedaron relegadas hacia la exploración y explotación de yacimientos en nuevas regiones, aguas profundas, en campos marginales o de crudo extra pesado de altos costes. Las transnacionales petroleras se focalizaron en la explotación de gas natural como parte de una estrategia orientada a la generación de una cadena energética. En el marco de la liberalización a nivel global de los mercados energéticos, se ha apostado por incorporar tanto actividades de generación como de distribución de electricidad. La coexistencia de empresas petroleras públicas y privadas ha derivado en múltiples asociaciones y operaciones conjuntas guiadas por los propios intereses. Los directivos de las ET estudian los planes de inversión futuros de empresas estatales buscando nuevas oportunidades de asociación, al tiempo que, reivindican mejores condiciones como inversionistas. En particular se pide más apertura, una mayor privatización de la industria. A principios del siglo XXI se apuntaban como riesgos de las nuevas estrategias de las ET la alta concentración geográfica y el elevado endeudamiento. Posteriormente, estos temores se hicieron tangibles.

La modalidades seguidas por las ET fueron diversas, se compraron empresas existentes (origen de Repsol-YPF), empresas extranjeras que realizaban actividades extractivas optaron por diversificar su participación geográfica (TotalFinaElf, BP Amoco, Chevron y Texaco), empresas extranjeras que se orientaron hacia fases posteriores del proceso productivo (Royal Dutch, Shell, Exxon Mobil) y empresas latinoamericanas que se ampliaron al ámbito regional

sobre todo a través de la compra de activos privatizados (Pérez Companc y Pluspetrol). (CEPAL, 2001: 19-20)

#### **4.1.2 Penetración en mercados locales o regionales.**

Se trata de las inversiones en economías de gran tamaño, buscando el acceso a los mercados locales. La IED orientada a la búsqueda de mercados en ALC se ha focalizado, fundamentalmente, en los países de América del Sur. Se destacan los flujos de inversión hacia los grandes mercados de Brasil y México. Destaca también el creciente protagonismo de Chile. Respaldan estas inversiones las nuevas políticas económicas implementadas, la estabilidad macroeconómica y el potencial de crecimiento de la región. Como contrapunto, los obstáculos a estas inversiones son la apreciación de la moneda nacional, los cambios normativos relativos a la provisión de servicios básicos y las altas tasas de crecimiento en mercados fuera de la región como China y la India.

En los noventa, los factores determinantes del auge de estas inversiones han sido la desregulación y la liberalización de ciertas actividades unidas a amplios programas de privatización y a una activa estrategia de internacionalización de algunas corporaciones. Durante la segunda mitad de la década de los noventa, gana protagonismo como modalidad de IED la compra de una firma establecida como acceso rápido y fácil a un mercado en expansión. Las ventajas de este mecanismo son la eliminación de una parte de la competencia y que se hereda una posición en el mercado, canales de distribución y el conocimiento respecto al consumidor local. En el primer semestre de 1997, las fusiones y adquisiciones de empresas de AL representaron un 13% del total mundial, por encima de Asia, mostrando la importancia de este fenómeno en la región. (CEPAL, 1997: Síntesis y conclusiones)

En los nuevos ingresos de capital, en la segunda fase de privatizaciones, se ha ido incorporando la transferencia al sector privado de actividades, en forma de concesiones, antes provistas por el Estado, que se suma a la apertura parcial de nuevos mercados (telefonía móvil) y al acceso de la inversión privada extranjera en algunas de las grandes empresas públicas (minería y petróleo). En muchos casos, los inversionistas extranjeros se han asociado con firmas locales para diversificar los riesgos vinculados a estas operaciones. (CEPAL, 1998: Síntesis y conclusiones) (Martínez, 1998)



Como positivo para la economía receptora de la inversión, puede citarse la modernización de sectores productivos e infraestructuras. A pesar de que, al menos en un primer momento, la capacidad productiva del país receptor no se ha visto incrementada, estas inversiones han permitido mejorar la calidad de los servicios (energía, transporte y telecomunicaciones) e infraestructuras lo que ha incidido positivamente en la competitividad sistémica del país receptor lo que facilita las exportaciones. Pueden Surgir nuevas actividades económicas, que incorporen un contenido local, incentivando los encadenamientos productivos y al empresariado local. En cualquier caso, surgen riesgos entre los que se destaca la posibilidad de desplazar a empresas locales menos competitivas o el de introducir una producción sin competitividad internacional, dada la ausencia de instituciones sólidas o la existencia de vacíos regulatorios.

En lo relativo al sector de bienes, destacan las inversiones en la industria automotriz, de alimentos y bebidas y la de productos químicos. Desde mediados de la década de 2000 hasta la fecha, se intensifica el protagonismo de la IED en la industria siderúrgica regional coincidiendo con la ampliación de los mercados para dicha industria en la región. En cuanto a los servicios, las inversiones se han focalizado en los servicios financieros, telecomunicaciones, comercio minorista, electricidad y distribución de gas natural. Entre las recientes tendencias, se destaca el protagonismo y, especialmente, el potencial que tiene la IED en el sector turístico-inmobiliario y en el sector de servicios empresariales a distancia con la destacada ampliación del mercado de habla hispana.

#### 4.1.2.1 Acceso a mercados de bienes latinoamericanos

En lo relativo a los bienes, como ejemplos a destacar, las inversiones en bebidas, alimentos y tabaco en México, Argentina y Brasil y las inversiones del sector automotriz en Mercosur. Encontramos la simultaneidad de la estrategia de acceso a mercados y de búsqueda de eficiencia en la industria automotriz. Ejemplo del primer caso es la IED de las transnacionales automovilísticas en Brasil y del segundo la IED de aquellas en México (Ferrer, 1996).

#### IED hacia los mercados de bebidas, alimentos y tabacos.

Coincidiendo con la apertura de las economías, en el ámbito de las manufacturas, se desarrollan estrategias de racionalización y modernización con el propósito de acceder,

defender o incrementar la participación en un mercado nacional o, incluso, subregional. Algunas ET de antigua presencia, para mejorar su posicionamiento en los mercados regionales, han optado por la masiva adquisición de activos locales para eliminar la competencia. Esta estrategia se ha seguido en los países del Mercosur y en otros mercados importantes como México y Venezuela en los sectores de alimentos, bebidas y tabacos. La producción está orientada, fundamentalmente, a los mercados locales, pero es suficiente para competir con las importaciones. En mercados más abiertos, algunos propietarios de muchas empresas latinoamericanas se han visto obligados a vender, al no poder contar con la tecnología y el capital necesario para competir. Al tiempo, muchas empresas extranjeras han aprovechado estas oportunidades para entrar o expandir su presencia en la región. Este proceso ha sido especialmente intenso en México, Argentina y Brasil. (CEPAL, 1998).

#### IED en la industria automotriz (caso de Brasil y Argentina)

Son varios los elementos que justifican el apoyo que recibe la industria del automóvil por los diversos gobiernos, inclusive los no alineados a favor de políticas intervencionistas. Se han demostrado los efectos favorables de esta industria para la generación de empleos directos e indirectos, el apoyo a la modernización de numerosos procesos manufactureros por las innovaciones desarrolladas y el efecto de arrastre de diversas industrias auxiliares. En este sentido, las inversiones de las transnacionales automovilísticas en México, Argentina y Brasil han tenido efectos positivos para sus economías. Ahora bien, interesa revisar las bases de sus industrias para reflexionar sobre su futuro en un contexto global muy competitivo. (CEPAL, 1998: 12-14) (CEPAL, 2009: 17-20)

La irrupción de las empresas japonesas al mercado mundial del automóvil en la década de los ochenta, provocó un cambio en las estrategias globales de las empresas estadounidenses y europeas para mantener su competitividad en los mercados externos o su participación en los mercados internos de alto potencial de crecimiento y en avanzado proceso de apertura comercial. Algunos países latinoamericanos se integraron en los sistemas incipientes de producción regional o subregional de vehículos y motores de las montadoras de Estados Unidos y Europa. En la década de los noventa, en el contexto de los esquemas de integración subregional del TLC y Mercosur, se distinguen tres economías en las que la industria automovilística alcanza un destacado dinamismo. Se trata de México, Argentina y Brasil con experiencias y resultados distintos.

A finales de los noventa, México parece haber alcanzado los resultados más favorables al mejorar mucho más la competitividad de su industria automovilística. Se explica ello, básicamente, por su vinculación a un mercado más dinámico, el estadounidense, que contrasta con las limitaciones del mercado del Mercosur. La producción en Argentina estaba vinculaba con la demanda Brasileña que se mostraba inestable. Además, Brasil y Argentina no compartían una misma visión para la industria del automóvil en el marco del Mercosur lo que dificultó el entendimiento de ambos países. (CEPAL, 1998: 12-14)

Desde principios de este siglo, la industria automovilística ha sido objeto de importantes transformaciones. Se ha deslocalizado la producción desde los países desarrollados hacia un grupo de economías emergentes buscando el acceso a los mercados internos de gran tamaño (estrategia de las ET que busca el acceso a los mercados) o beneficiarse de menores costes de producción y la proximidad a importantes mercados de exportación (estrategia de las ET que busca mejorar su eficiencia). Igualmente, se han desplazado los mercados tradicionales de los Estados Unidos, Alemania y Japón hacia los mayores mercados emergentes. Además, se ha intensificado la concentración de la producción en apenas una docena de grandes empresas con presencia global que sortean la creciente competencia en lo relativo a marcas, innovación y financiamiento.

En este contexto, algunas economías emergentes, sobre todo asiáticas, llegan a convertirse en relevantes centros de localización en los Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI) o incluso consiguen desarrollar empresas locales sólidas que inician su internacionalización. Esta situación contrasta con la de los principales productores latinoamericanos, México y Brasil. La modernización de la capacidad productiva de su industria automovilística no ha alcanzado la relevancia de aquellos. No se sitúan entre los emplazamientos más relevantes del SIPI de las empresas transnacionales principales, ni se han constituido empresas translatinas con marca propia en esta industria.

En los últimos años, la industria automovilística enfrenta importantes problemas estructurales como los altos precios de los combustibles fósiles y de varios materiales para la fabricación de vehículos y las exigencias en materia de regulación para reducir las emisiones contaminantes. A ello se han sumado los efectos de la reciente crisis financiera. La contracción de la financiación afecta tanto a futuros compradores como a los fabricantes que afrontan el pago de abultados gastos corrientes y el desarrollo de soluciones tecnológicas en respuesta a las

nuevas exigencias. La manifestación de esta problemática se inició con el desplome de los grandes fabricantes estadounidenses, pero se extendió a otras empresas europeas y asiáticas. La relevancia de esta industria justificó tanto generalizados planes de apoyo y rescate por parte de los países originarios como por los que acogen sus subsidiarias.

La reacción frente a la crisis global de la industria del automóvil latinoamericana fue diversa, aunque se comparte el protagonismo de la ET y el fuerte apoyo gubernamental. Ahora bien, la mayor autonomía de la economía brasileña frente a la dependencia de México respecto a los Estados Unidos facilitó una mejor respuesta de aquella. Se suma a ello que la competitividad de la industria brasileña se ha apoyado en elementos más sólidos como un patrón de especialización en vehículos compactos con motores de combustible flexible, el dinamismo de su demanda interna y la complementariedad productiva y comercial con Argentina en el marco del proceso de integración subregional del Mercosur. A todo ello, se ha sumado la efectividad de los instrumentos de política como la reducción de impuestos y el apoyo al crédito para estimular la demanda interna. Así, a finales de 2009, la producción automovilística recuperaba en Brasil los niveles récord de producción.

En cualquier caso, pese al dinamismo de la industria en Brasil y la relevancia de México para el TLCA, hacia el año 2009, la región solo llega al 8% (CEPAL, 2009: 20) de la producción mundial. La producción global de vehículos se ha centrado en otros mercados más dinámicos como China y la India. Para contrarrestar la pérdida de competitividad por la sistemática valorización cambiaria de Brasil se propone lograr mejoras de escala mediante el establecimiento de plataformas globales especializadas en unos pocos modelos como en México. En cualquier caso, la CEPAL considera que el desarrollo de la industria en la región precisa no sólo de reforzar la capacidad productiva. Se defiende que es esencial fortalecer la capacidad tecnológica y de innovación para incrementar la competencia a largo plazo y hacer más eficiente la industria en términos económicos, energéticos y ambientales.

#### [IED en la industria siderúrgica.](#)

Se trata de la industria básica por excelencia por lo que ha tenido un papel prioritario en las estrategias de industrialización de todos los gobiernos (CEPAL, 2009: 22-25). En esta línea, durante la mayor parte del siglo veinte, la mayoría de las empresas eran públicas o se apoyaba a las empresas privadas en el marco de las políticas de sustitución de importaciones. En la

década de los noventa, tuvo lugar la privatización de casi todas las empresas siderúrgicas del mundo lo que derivó en una importante expansión y concentración de aquellas en la región latinoamericana tanto de empresas regionales como de fuera de ALC. Interesa indicar que las empresas translatinas iniciaron su actividad en la región en la década de los noventa, mientras que casi todas las empresas extranjeras lo hicieron en la primera mitad del siglo XX.

El protagonismo que está adquiriendo la internacionalización de la siderurgia regional se explica a partir de los factores que respaldan a aquella. La producción de la siderurgia se ubica en torno a grandes mercados, hacia países con una importante base industrial y expectativas de construcción de infraestructuras. Además, su dependencia de minerales como el hierro y el carbón justifica la búsqueda de emplazamientos con acceso a esas dotaciones y la implicación de las firmas en la propiedad de las minas (Brasil es el principal productor de hierro de ALC y concentra más de la mitad de la siderurgia regional). Se trata de una industria muy intensiva en capital (sobre todo en la fase de fabricación de acero en los altos hornos) por lo que la internacionalización de esta industria no alcanza la intensidad de otras y tiende a focalizarse en una única región. En esta línea, la industria siderúrgica se focaliza en un reducido número de empresas en la región. En América Latina, hacia el año 2009, el 90% de la industria lo integran catorce empresas de las que doce se han internacionalizado. En lo relativo a la producción de acero en la región, las empresas translatinas producen el 52%, las subsidiarias de empresas extranjeras el 31% y las empresas locales, no internacionalizadas, producen el 17% del acero total. (CEPAL, 2010: 22)

Como excepciones a la limitación en la internacionalización de esta industria, se pueden mencionar dos casos. Arcelor Mittal, la mayor productora de acero del mundo, con sede en Luxemburgo, es la única empresa siderúrgica verdaderamente global. En particular, es líder en AL. Además, la ventaja relativa de Brasil en materia de costes de producción de acero semielaborado está alterando ese patrón de internacionalización. La empresa alemana Thyssenkrupp ha invertido en una planta integrada en ese país desde donde exportar los productos semielaborados para su procesamiento a otras plantas del grupo en Europa y los Estados Unidos. Se trata de la primera vez que esta empresa produce acero fuera de Alemania.

Entre el año 2000 y 2007, la industria mundial tuvo un crecimiento del 8%, destacando el protagonismo de los países en desarrollo y en transición. Coincidiendo con la crisis mundial, se asiste a una caída del consumo del hierro y el acero en torno al 24% en la región con los

consiguientes efectos negativos en los planes de expansión de todas las empresas siderúrgicas. No obstante, se registra una destacable recuperación de la producción hacia 2009. (CEPAL, 2010: 22)

La CEPAL considera que la recuperación de la industria en la región se vincula al impacto positivo de políticas públicas de reactivación de la demanda que tuvo efectos anticíclicos en varias actividades, como la construcción y la industria automotriz. Se pronosticaba que tras el retroceso coyuntural indicado, se retomarían las tendencias previas. La industria siderúrgica mundial continuaría su desplazamiento desde los países desarrollados hacia las economías emergentes para acceder a sus ampliados mercados. En este marco, se acentuará el interés por el control de los recursos mineros en AL. Se apunta que si la región no quiere limitar su papel a la exportación de materias primas no procesadas deberán darse dos condiciones (Gabriele, 1997). Junto a la existencia de un mercado siderúrgico que atraiga las inversiones hacia la región (esto es, desarrollo del tejido industrial e infraestructuras) deberá sumarse el desarrollo de capacidades internas (tanto en el sector de la siderurgia como en el de sus industrias auxiliares).

#### 4.1.2.2 Acceso a mercados de servicios en ALC

La amplia apertura de los sectores de servicios en ALC ha derivado en la creciente presencia de IED en aquellos. Así, junto a los inversionistas “antiguos”, nuevos inversionistas extranjeros son atraídos por la nueva situación, alcanzando significativas participaciones en los servicios financieros, de telecomunicaciones, el sector energético (generación y distribución de energía eléctrica y distribución de gas natural) y el comercio minorista en América del Sur.

En 2003 (CEPAL, 2003: 17), se registra una interrupción en las corrientes de IED orientadas hacia los servicios que lideraron la evolución ascendente de las inversiones en la década de los noventa. Ello se explica por la contracción de la demanda interna de las economías receptoras en un contexto de ajuste macroeconómico que indujo brascas devaluaciones. Algunos inversores, ante la imposibilidad de afrontar las deudas contraídas en el exterior por la congelación de las tarifas dejaron de invertir e inclusive vendieron sus activos en el país (Vodafone, BellSouth, Verizon, France Telecom y AT&T en cuanto a telecomunicaciones.

Royal Ahold y JC Penney en el área del comercio minorista). Procede mencionar la actuación del gobierno argentino a quien los inversionistas extranjeros presentaron 25 demandas por incumplimiento de los tratados sobre inversiones suscritos. En 2002, se decretó la congelación de las tarifas de los servicios públicos que pasaron a denominarse de dólares a pesos. En 2003, se decidió revisar y renegociar todos los contratos de servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, gas, agua, ferrocarriles, caminos, correos y aeropuertos) de las empresas privatizadas lo que molestó a los inversionistas, mayormente, ET.

Otro caso a destacar es el del sector de la electricidad en Brasil donde se alcanzó una solución negociada. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social realizó operaciones de rescate de ET. Ante la gravedad de los problemas, muchas empresas abandonaron la región. Por el contrario, algunas ET como Telefónica de España hicieron nuevas inversiones con el objetivo de conservar su poder de mercado con respecto a nuevos competidores regionales como América Móvil. Al mismo tiempo, varios grupos regionales aprovecharon la nueva situación para mejorar su posicionamiento con respecto a otras empresas extranjeras (Grupos dedicados al comercio al por menor en Chile y a los servicios financieros en Brasil).

#### IED en servicios financieros:

En la década de los ochenta, América Latina se suma a las nuevas tendencias mundiales en el sector financiero con reformas orientadas a la liberalización. Se adoptan nuevas medidas como la apertura de su cuenta de capital y de su sistema bancario. Se buscaba, básicamente, complementar el bajo nivel de ahorro interno e incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos (Barsallo, 1994; CEPAL, 2002: 17-18; CEPAL, 2011: 15-17). Ahora bien, la inestabilidad macroeconómica y la debilidad externa pusieron en evidencia la debilidad financiera de la región que quedó sumida en profundas y recurrentes crisis. Posteriormente, se reorientaron las medidas y se implementaron reformas legales e institucionales de carácter prudencial que fortalecieron el sistema financiero latinoamericano.

Varios elementos nos aproximan a la transformación del marco internacional en el que se desarrolla la industria de los servicios financieros en los noventa. En coherencia con el quinto Protocolo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se procede a la liberalización y apertura de la industria financiera en Europa y los Estados Unidos. Según lo establecido en el Banco de Pagos Internacionales, se

introducen cambios en las normas de regulación y supervisión. Además, se incrementa la variedad de productos financieros (titularidad y derivados) y la tecnología transforma el funcionamiento de la industria.

A mediados de los noventa, los bancos de las economías desarrolladas alcanzan un alto grado de madurez, al tiempo que, afrontan una elevada competencia. Surgen los primeros casos de internacionalización en un contexto favorable para ello. El crecimiento del comercio y de las actividades de las empresas transnacionales, la necesidad de cubrir desequilibrios de pagos globales y los desarrollos de las economías emergentes eran claros atractivos para sortear la competencia de las economías desarrolladas. Todo ello derivó en el incremento de los créditos transfronterizos gestionados desde la casa matriz, el establecimiento de filiales y la compra de entidades locales para ofrecer servicios bancarios en los mercados externos.

Se inicia un acelerado proceso de adquisiciones en la industria que se focaliza, por su atractivo para los inversionistas, en América Latina. Han sido diversos los incentivos para la banca internacional, las economías mostraban un importante crecimiento y estabilidad macroeconómica y la debilidad del sistema financiero latinoamericano facilitaba la penetración en los mercados locales. La entrada de la banca internacional en la región fue posible porque se sumó el interés de los gobiernos que buscaban estimular la modernización, aumentar la competencia de la industria, recapitalizar los bancos, limitar la posibilidad de nuevas crisis,... En poco tiempo, la participación de los bancos extranjeros en el total de los activos de la industria aumentó del 11% al 31% entre 1995 y 2009 para luego llegar a cerca del 35% en 2010 (CEPAL, 2011: 16). En esta línea, los bancos extranjeros se configuraban como una fuente dominante en varias naciones. En particular, la presencia de la banca extranjera en la región ha estado dominada por los bancos españoles, fundamentalmente, el banco Santander (BS) y el Banco Bilbao Vizcaya (BBVA).

En un contexto internacional de creciente competitividad, la convergencia de intereses de la banca y de los gobiernos locales propició la transnacionalización de la industria en la región en la década de los noventa. En cualquier caso, hacia el año 2001, los objetivos perseguidos por ambas partes quedaban lejos de alcanzarse y el balance era, cuando menos, incierto. Se apostaba por el paso del tiempo para poder hacer un análisis más ajustado de los resultados. Si bien se incrementaba la eficiencia del sistema financiero local, no se alcanzaban los objetivos perseguidos por las partes implicadas. En lo que respecta a la banca internacional, su



posicionamiento en la región es seguido de la contracción macroeconómica de la mayoría de los países en los que opera lo que condiciona todos los objetivos buscados. En cuanto a la banca local, si bien se mejoraba la eficiencia de su funcionamiento, no se incrementaba la disponibilidad de crédito ni se reducían los costes de los servicios financieros o se incrementaba la estabilidad en los servicios financieros nacionales.

La posterior estabilización macroeconómica y crecimiento económico de la región permite que, en términos generales, el balance haya sido favorable tanto para las corporaciones bancarias internacionalizadas como para los sistemas financieros y economías receptoras de la inversión. Son varios los objetivos conseguidos para el sistema financiero latinoamericano (Delgado, 2011; Deloitte, 2011). Se ha incrementado la competencia en el sector hasta el punto de que se ha llegado a una convergencia en los márgenes de productividad y eficiencia, se ha modernizado el sistema bancario regional, se ha favorecido que la industria financiera llegue a nuevos y crecientes estratos de la sociedad,... En cualquier caso, el tamaño del sistema financiero de las economías regionales sigue siendo relativamente bajo en relación al de otras economías con renta per cápita similar y el crédito sigue demasiado sesgado hacia el corto plazo. Además, la banca extranjera se ha centrado en los sectores de ingresos más elevados para evitar riesgos por lo que se mantiene la dificultad de algunos estratos de la sociedad para acceder a la financiación.

La fortaleza del sistema bancario latinoamericano y la autonomía de las filiales respecto a sus matrices han evitado el temido contagio de la crisis financiera global, pese a la incidencia de la contracción del crédito y el deterioro de la liquidez en los mercados interbancarios. En gran medida, ello se debe a que las filiales otorgaron gran parte de los créditos en moneda local y a que estos estaban financiados con depósitos locales.

#### IED en la industria de Telecomunicaciones:

La industria de las telecomunicaciones, a finales de los ochenta, se presentaba como un servicio público poco dinámico de telefonía fija, normalmente, monopolizado por un operador estatal con la excepción estadounidense. A comienzos del siglo XXI, se muestra como una industria dinámica con la incorporación de nuevos elementos ligados a la tecnología digital en banda ancha como los nuevos servicios de móvil, Internet y multimedia. (CEPAL, 2000: 25-27) (CEPAL, 2007: 16-18)

En lo que se refiere al desarrollo de la industria de las telecomunicaciones en ALC, procede identificar dos oleadas de IED. La primera oleada coincide con la privatización de los operadores dominantes en telefonía fija en países como Argentina, México, Venezuela, Chile y Perú. La llegada de pocas empresas europeas como Telefónica de España y Telecom Italia se inició en telefonía fija para, posteriormente, expandir su presencia en tres direcciones. Se accedió a otros segmentos (móvil, Internet, datos,...), se compraron las acciones que no controlaban sus empresas locales y se entró en otros países, destacando el caso de Brasil. En este contexto, Telefónica de España, a través de la conocida operación Verónica, se hace con el control completo de las principales empresas, en casi todos los casos, en la última década del siglo XX. En la segunda oleada de inversiones en AL, se asiste a un posicionamiento de las empresas globalizadoras que lleva a asociaciones de redes en la región (Dirección de Estadística, v.a.).

En lo relativo al impacto de la IED en la industria de las telecomunicaciones en la región, la CEPAL considera que el balance de la primera oleada de inversiones no fue favorable en tanto que no se aprovechó el potencial existente. Los compradores accedieron al disfrute exclusivo de las rentas de la telefonía básica a cambio de inversiones para ampliar la red nacional. Se apunta que faltó una visión para desarrollar el potencial de las telecomunicaciones. A la inexperiencia por parte de los gobiernos nacionales para encauzar las realizaciones hacia sus prioridades se sumó la falta de una ley de telecomunicaciones que definiera un marco regulatorio que se apoyara en instituciones adecuadas.

Con independencia del impacto de estas transformaciones para la propia industria de las telecomunicaciones, los desarrollos permitieron un importante incremento de la competitividad sistémica de las economías nacionales. Ahora bien, esos avances en la industria se acompañaron de la sombra de los problemas financieros. Tanto autoridades como las propias empresas fueron imprudentes en sus comportamientos. La explosión de la burbuja de las empresas “*punto com*” supuso la reorganización de la industria, junto a la desaparición de algunos operadores tuvo lugar la expansión de los principales operadores hasta entonces, Telefónica y Telmex/América Móvil.

Coincidiendo con la segunda oleada de inversiones, la CEPAL defiende que la experiencia latinoamericana debe ser referente para establecer un marco regulatorio que promueva los impactos positivos de la globalización de esta industria y minimice los negativos. Interesa

buscar una mayor coincidencia entre los objetivos de las estrategias empresariales globalizadoras y las políticas nacionales en telefonía móvil. En esta línea, Brasil pudo llevar a cabo la privatización de Telebras en 1998 desde el aprendizaje de las experiencias de los demás países de la región.

Los avances tecnológicos han incrementado la competencia en el mercado latinoamericano. Se desarrollan nuevos segmentos como las aplicaciones de banda ancha fija y móvil que han derivado en una convergencia de los servicios de telecomunicaciones, televisión,... el servicio de voz por Internet (VOIP) está desplazando a la telefonía tradicional. Han surgido nuevos paquetes de servicios (triple pack). Se suma a ello, los cambios en la regulación de la industria como la reglamentación del acceso abierto a la “última milla”.

A mediados de la primera década del presente siglo, los principales operadores padecen los efectos de la saturación de los mercados de telefonía en los países desarrollados. Además, va calando la incertidumbre sobre la futura evolución de los nuevos mercados. En ese contexto, se frenan las inversiones en infraestructura y tecnología y se asiste a una nueva oleada de fusiones y adquisiciones entre 2004 y 2007 que refuerza la capacidad para ofrecer paquetes de servicios múltiples. Interesa destacar el excepcional comportamiento de telefónica que continuó su expansión en América Latina. En cuanto a Telmex/América móvil, si bien consiguió hacerse con una buena parte del mercado en algunos de los sectores más dinámicos, tuvo problemas para integrar estos servicios. Destacan sus avances en Brasil. Junto a los dos grandes competidores, nuevos operadores alternativos han empezado a ofrecer sus primeros productos de paquetes múltiples para seguir ejerciendo una presión competitiva.

En términos generales, el contacto con la industria de las telecomunicaciones tiene un gran atractivo para cualquier gobierno. La posibilidad de una transferencia de conocimientos y tecnología es un incentivo para desarrollar políticas que favorezcan a esta industria, inclusive la atracción de IED de empresas trasnacionales de las telecomunicaciones. Ahora bien, a parte del esperado efecto derrame sobre los diversos sectores de una economía, el servicio que presta una red de telecomunicaciones tiene un efecto directo sobre la competitividad de las empresas y la calidad de vida de las personas. Esto último justifica la intervención pública para compensar los vacíos que la iniciativa privada no cubre, o no lo hace adecuadamente, al no existir expectativas de beneficio. A la hora de disponer la estrategia deseable para la región latinoamericana, no hay que perder de vista su peculiaridad por tratarse de una región con una

muy desigual distribución de los ingresos y una acentuada dispersión de la población (Centro Latinoamericano de Demografía, 1983).

#### IED en el sector eléctrico.

La llegada de las transnacionales eléctricas a la región se sitúa en la década de los noventa. Las causas que lo respaldan son las mismas que explican la internacionalización de casi todos los sectores, la apertura económica y la intensa competencia inducida por el Mercado Único Europeo junto con la capacidad de financiación de las empresas europeas (CEPAL, 2011: 17-19). Las cifras muestran la creciente participación de la IED en el sector eléctrico de la región en muy poco tiempo. La IED llegó a 5000 millones de dólares en 1999 y a 10.000 millones de dólares en 2000 lo que supone un 6% y un 13%, respectivamente, del total de la IED recibida en ALC durante esos años (CEPAL, 2011: 17).

A partir de 2001, se registra una importante caída de la IED en la región motivada por el agotamiento de los procesos de privatización, la inestabilidad macroeconómica en la región, la crisis energética y la incertidumbre regulatoria en varios países. A partir de 2006, la IED vuelve a orientarse hacia la región en un contexto favorable de crecimiento sostenido del mercado y estabilidad en los marcos regulatorios que son favorables a la inversión privada en electricidad. Las empresas transnacionales anuncian nuevos proyectos en la región para compensar el menor atractivo de los mercados europeos, estadounidenses y japoneses que, prácticamente, no crecen. El interés por la región ha derivado en la inclusión de nuevos actores. Junto a la reciente irrupción de las translatinas (empresas estatales y de larga trayectoria en sus países de origen), se destaca la presencia de ET asiáticas.

En los últimos años, la región empieza a recibir las primeras inversiones extranjeras en energías renovables no convencionales como la eólica y la solar. Se trata del segmento de mayor crecimiento en el mundo y ALC, con una participación marginal en torno al 1%, presenta un importante potencial como receptor. De hecho, en países como Brasil estas inversiones representan el 10% de las nuevas inversiones en generación eléctrica en 2011 (CEPAL, 2011: 18). Además, Brasil ha logrado que doce de los mayores productores mundiales de componentes para la industria eólica tengan una planta de producción en el país. Los desarrollos en energía solar se mantienen a niveles relativamente inferiores, pero van cobrando notable importancia desde la segunda mitad de 2011.

Los gobiernos regionales están aprovechando las competencias adquiridas por las transnacionales europeas y la caída del precio de los componentes derivada de las recientes desinversiones en Europa. A su vez, se aprende de los errores de su financiación en Europa. El apoyo gubernamental a estas energías es a través de ayudas indirectas como exenciones impositivas o el trato preferencial en la distribución. Esto contrasta con los subsidios directos empleados en Europa que son insostenibles en muchos casos. Así, en muchos países de la región como Brasil, México y Uruguay, los recientes proyectos eólicos ofrecen precios de electricidad similares a los generados por otras fuentes energéticas.

Justifica el apoyo a la industria eléctrica su impacto en la competitividad del resto de los sectores, así como el efecto de arrastre que conlleva la fabricación de todos los componentes. Ello explica el apoyo de los diferentes gobiernos al desarrollo de esta industria y, en particular, el interés de las autoridades latinoamericanas por atraer a las transnacionales eléctricas hacia sus países desde la década de los noventa. Pese al incremento de estas inversiones en la región, la inversión no llega a cubrir la demanda de muchas economías y se registran déficits de inversión en muchos países y segmentos. En algunas economías, el tamaño del sector eléctrico es muy reducido y, a penas, hay margen para la separación de segmentos por lo que las empresas estatales dominan por completo la industria. Esta situación tiene lugar en países como Ecuador, Paraguay y, en parte, Bolivia y Uruguay. Los recientes desarrollos en energías renovables no convencionales son muy positivos al limitar la dependencia energética del exterior, contribuir a limitar las emisiones de CO<sub>2</sub> vinculadas a los combustibles fósiles y favorecer el desarrollo de la incipiente industria de componentes y de servicios de apoyo de esas fuentes energéticas.

En cualquier caso, la CEPAL indica que debe apostarse por un sistema eléctrico sustentable lo que implica que debe alcanzarse el nivel de inversión que garantice un servicio adecuado a un coste asequible. Se defiende que aparte de la aportación de los inversores extranjeros, debe permitirse que las compañías eléctricas de propiedad estatal (presentes en casi todos los países salvo en Chile) contribuyan al desarrollo de los sistemas eléctricos en la medida en que se trata de un sector estratégico.

En 2011, las inversiones en la región no llegan a cubrir la demanda y la Agencia Internacional de la Energía estima que la región debería invertir unos 404.000 millones de dólares en generación y 313.000 millones de dólares en transmisión y distribución hasta 2035 (excluido

México) (CEPAL, 2011: 19). Ello es una muestra del potencial que existe en la región para las transnacionales eléctricas (Perdomo, 2008).

#### IED en el sector turístico-inmobiliario.

Recientemente, se asiste al protagonismo de una nueva modalidad de la IED que ofrece el acceso a un ocio que incluye el disfrute de la naturaleza, el turismo de sol y playa. Este segmento del turismo puede acompañarse del incentivo de acceso a economías con niveles de precios más asequibles para los presupuestos personales (CEPAL: 2008: 14-15). Se trata de un segmento que tiene un destacable mercado en la población de la tercera edad (Pereiro et al, 2007).

Desde mediados del siglo XIX, se asiste a la internacionalización de la industria turística. Ahora bien, se trata de un proceso en el que la participación de ALC, en cuanto a recepción de pasajeros internacionales, es muy limitada. Hacia el año 2008, ALC es destino de poco más del 8% de viajeros internacionales (CEPAL, 2008: 14). Aunque de una importancia relativa menor a nivel regional, el significado que la IED en este sector va adquiriendo para México y los países del Caribe no es irrelevante.

En las últimas décadas, empieza a incrementarse el turismo hacia ALC. Inicialmente, se trata de un turismo concentrado en un segmento (turismo de playa y todo incluido) y en pocos países (México y países del Caribe llegan a concentrar el 70% de las entradas internacionales en ALC en 2008) que se benefician de su cercanía a los Estados Unidos. La mayor exigencia del cliente precisa mejorar las infraestructuras a lo que se suma la mayor sensibilización del impacto negativo de esta actividad sobre el medio ambiente. Todo ello ha llevado tanto a los inversionistas como a los potenciales gobiernos receptores a replantear sus estrategias. Los inversionistas extranjeros han desarrollado una vinculación del sector hotelero e inmobiliario. Se están desarrollando megaproyectos en Costa Rica, Panamá, República Dominicana y el nordeste de Brasil. A su vez, entidades financieras, constructoras e inmobiliarias locales y extranjeras se apoyan en la experiencia de grandes empresas hoteleras. Por su parte, los gobiernos intensifican los esfuerzos por atraer la IED y las marcas globales. Se precisa capital y conocimientos para facilitar el acceso de los países en desarrollo a los circuitos internacionales de turismo.

La interacción de esta industria con otras actividades como la construcción, la actividad inmobiliaria y los servicios financieros explica que aquella tenga un importante impacto en lo relativo a generación de empleo, crecimiento y desarrollo económico (Pasinetti, 1985). En este sentido, se justifica el interés de los gobiernos por captar inversiones extranjeras en turismo. Para la CEPAL, el balance de las últimas tendencias hacia los megaproyectos parece favorable. Los nuevos desarrollos parecen presentar una mayor articulación con las economías locales que el previo modelo de “turismo de playa con todo incluido” con ciertas características de enclave. Ahora bien, la dependencia del sector turístico de tendencias ajenas a la propia economía receptora cuestiona la estabilidad de los flujos de IED en la región. En esta línea, para compensar la vulnerabilidad de México y los países del Caribe, se sugiere la necesidad de diversificar la estructura sectorial de estas economías.

#### IED en servicios empresariales a distancia

En respuesta a la creciente competencia, la empresa se ha venido apoyando en la externalización de servicios empresariales para la reducción de costes. Una tendencia nacional en su origen se está desarrollando en el ámbito mundial con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (CEPAL, 2008: 11-14). Las ventajas competitivas de las empresas que ofrecen estos servicios son la posibilidad de tener una presencia global, operar las veinticuatro horas en distintas zonas horarias e incorporar personal de diversas lenguas. La IED en esta industria se distribuye a nivel mundial entre un sector tradicional (centros de contacto y tareas administrativas) y otro sector, más reciente, que incorpora un mayor valor agregado al incorporar los avances de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Son importantes los esfuerzos de los gobiernos por atraer a la IED en esta industria que no sólo genera empleo sino que, además, favorece la transferencia de información y conocimiento y la mejora de los salarios. Se recurre a medidas impositivas, desarrollo de zonas francas y parques tecnológicos, subvenciones,... No obstante, hacia el año 2007, ALC sólo recibió en torno al 7% (CEPAL, 2008: 12) en el total de los servicios profesionales y de negocios, si bien los inversionistas muestran un creciente interés en la región. Se apunta que la ampliación del mercado de habla hispana es un importante incentivo para la llegada de IED en servicios empresariales en ALC.

Se registra una especialización subregional en los diferentes segmentos, siendo América del Sur (con México y Brasil como protagonistas) la subregión, que por su mejor capacitación, capta la IED en los segmentos de mayor valor agregado. El resto de la región queda más limitada a la recepción de flujos en el segmento más tradicional. En particular, estas inversiones contribuyen a diversificar la estructura productiva de los países del Caribe que son muy vulnerables a la volatilidad y carácter cíclico de los flujos del turismo. En lo relativo a los países de Centroamérica, las inversiones extranjeras en estos servicios permiten contrarrestar la competencia de los textiles de China y otros países asiáticos a partir de 2001. El Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD) ha respaldado el despliegue de estos servicios dirigidos hacia clientes estadounidenses.

#### **4.1.3 Mejorar la eficiencia para acceder a terceros mercados**

Se trata de corporaciones que deslocalizan una etapa de su sistema regional o internacional de producción integral para aprovechar una ventaja comparativa que favorece la competitividad de las exportaciones hacia un tercer mercado. Se busca sortear la competitividad mundial a la que deben hacer frente ciertas industrias mediante la búsqueda de lugares en los que, las etapas del proceso productivo que precisen abundante mano de obra, se puedan realizar a bajo coste, a gran escala y próximas a los mercados más importantes.

Destacan los emplazamientos de corporaciones estadounidenses en México (industria automotriz, sectores de la informática, la electrónica y prendas de vestir) y en la Cuenca del Caribe (prendas de vestir con bajo contenido tecnológico y productos electrónicos livianos). Estas inversiones son favorecidas por la sostenida reestructuración de la industria en Estados Unidos y por las oportunidades que abren los acuerdos de libre comercio con dicho país a las exportaciones desde México y los países de la Cuenca del Caribe (TLCAN y RD-CAFTA). Los elementos disuasorios son la elevada competencia de China y los demás países asiáticos y la eliminación de los incentivos fiscales y los subsidios a las procesadoras de exportaciones según la normativa de la OMC.



En cuanto al potencial impacto de estas inversiones sobre las economías receptoras, procede hacer matizaciones. Ciertamente, se puede apoyar el desarrollo industrial al mejorar la competitividad internacional de los sectores implicados. Además, en la medida en que exista cierta transferencia de tecnología y conocimiento se puede contribuir a la capacitación de recursos humanos. No obstante, existen dificultades asociadas. La IED puede quedar atrapada en actividades de escaso valor agregado y generar pocos encadenamientos productivos si se centra en ventajas estáticas (de bajo coste) y no en ventajas dinámicas (de innovación) de la economía receptora.

### Industria automotriz en México

El desarrollo de esta industria en México está estrechamente vinculado a la estrategia que adoptan las ET automovilísticas establecidas en los Estados Unidos, frente al “desafío asiático”. Estas empresas, buscando mejorar la eficiencia de su producción, invirtieron en México en nuevas plantas con maquinaria y tecnología de punta. Concretamente, la capacidad instalada de México para la producción de automóviles se duplicó entre 1994 y 2003 (CEPAL, 2003: 18). Si bien es cierto que México ha incrementado la competitividad internacional de esta actividad y sus exportaciones, no han faltado los riesgos asociados a estas inversiones. El mayor problema es la acentuada dependencia de Estados Unidos y de las ET instaladas. El país no consigue atraer a otras empresas automovilísticas más competitivas como Honda y Toyota. Por otra parte, la red de proveedores de autopartes en México está estrechamente relacionada con Estados Unidos lo que ha impedido beneficiarse de las oportunidades de los tratados de libre comercio al tener que respetar lo establecido en materia de normas de origen.

La CEPAL sugiere que México debe definir políticas más activas para atraer empresas más innovadoras y a sus proveedores puesto que ha habido un cambio en los objetivos que se buscan. El interés en aumentar las exportaciones ha quedado relegado por la prioridad dada a la transferencia y asimilación de tecnología, la capacitación de recursos humanos, los encadenamientos productivos, el desarrollo de empresas nacionales, la ampliación de plataformas de exportación para convertirse en un centro integrado de manufacturas,...

### IED en la industria del vestido de México y la Cuenca del Caribe:

En respuesta a la intensa competencia que enfrentan las empresas estadounidenses frente a las empresas asiáticas en la década de los noventa, se establece el mecanismo de producción compartida en la industria textil. Este mecanismo permitía que la importación de productos finales, ensamblados en países de salarios más bajos con componentes estadounidenses, quedaran gravados sólo por el valor añadido fuera de los Estados Unidos. Como complemento a ese acceso preferencial al mercado estadounidense, las autoridades de los países de la región implicados (México y Cuenca del Caribe), establecieron exenciones fiscales y arancelarias en forma de zonas de libre comercio. (CEPAL, 1999: 25-27)

Se alcanzaron los resultados buscados en tanto que, entre 1980 y 1996, la participación de los países asiáticos en las importaciones de prendas de vestir estadounidenses, descendió de 80% a 44%, mientras que las de los países de AL se incrementó de 6% a 28%. Entre 1993 y 1997, el total de importaciones de prendas de vestir que ingresó a los Estados Unidos gracias a este mecanismo aumentó del 10% al 21% del total de importaciones de prendas de vestir. A su vez, más del 80% de todas las exportaciones de prendas de vestir de dichos países a los Estados Unidos ingresaban mediante el mecanismo de producción compartida. (CEPAL, 1999: 26)

La posterior ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 implicó la reestructuración de la industria de prendas de vestir en América del Norte. En ese marco, las ventajas relativas de México respecto a los países de la Cuenca del Caribe fue “expulsando” a estos últimos del mercado estadounidense. Las importaciones procedentes de México se incrementaron de 7,4% en 1995 a 15,3% en junio de 1999. Por el contrario, las compras procedentes de la Cuenca del Caribe sólo aumentaron del 15,7% al 17,9%. Tan sólo pudieron competir, en base a sus costes laborales, las exportaciones procedentes del Salvador y Honduras.

La crítica situación que alcanzaba la industria de prendas de vestir en la Cuenca del Caribe llevó a las autoridades de estos países a intentar obtener, ante el congreso de los Estados Unidos, una paridad en el TLC. Su reclamación no tuvo éxito y, en los años siguientes, se enfrentaba un desafío adicional. A partir del año 2005, el último tramo del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, firmado en el seno del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles

(GATT) en 1994, quedaba sujeto a una nueva disciplina comercial. Como consecuencia de la profundización en la liberalización, los ensambladores de dichos países pasaban a competir con potencias asiáticas como China renunciando a zonas de procesamiento de exportaciones, preferencias de mercado y con salarios significativamente superiores. (CEPAL, 1999: 27).

Como balance, México y la Cuenca del Caribe aumentaron la competitividad internacional en términos de participación en las importaciones de los Estados Unidos. Ahora bien, si bien este tipo de inversiones ha favorecido la creación de empleo, se trata de un empleo poco cualificado que incorpora pocos encadenamientos de valor. Los cambios en la normativa de la OMC, a favor de la liberalización del comercio internacional, han favorecido la entrada de corporaciones, procedentes de otros países, más competitivas. En definitiva, las plataformas de exportación de México y la Cuenca del Caribe, focalizadas en las manufacturas indicadas, pierden interés para los inversores estadounidenses con la consiguiente retirada de estos flujos de la subregión.

#### **4.1.4 Acceso a activos estratégicos.**

Se trata de inversiones orientadas a aprovechar ventajas en lo relativo a desarrollos tecnológicos o de innovación y bajos costes laborales. La economía receptora aspira a acceder a nuevas tecnologías y conocimientos con la consiguiente creación de empleo cualificado y la generación de mayor valor. El impacto esperado puede no cubrir las expectativas si no existe una acumulación tecnológica e industrial que permita generar los encadenamientos productivos deseados. Estas prácticas, prácticamente, no se observan en la región por carencias en cualificación laboral (García, 2003). Se trata de una categoría de IED que incorpora algunos elementos presentes tanto en la IED que busca el acceso a mercados como a la de búsqueda de eficiencia, pero que incorpora el elemento tecnológico y la innovación.

En lo relativo al contenido tecnológico de los proyectos de IED, se mantiene el protagonismo de proyectos de IED en sectores de tecnología baja o media-baja. No obstante, en los últimos años, se observa un ligero incremento en proyectos en sectores de tecnología media-alta y en proyectos de investigación y desarrollo. La participación de la región en proyectos con un alto contenido tecnológico sigue siendo muy limitada y, prácticamente, se reduce a proyectos en Brasil y México. Las razones por las que Brasil se ha convertido en un centro relevante para este tipo de inversiones son varias, el tamaño de su mercado, su estructura industrial (la más

diversificada de la región) y la implementación de políticas activas de desarrollo productivo e industrial. Entre las inversiones extranjeras, las europeas son las que incorporan a la región en un mayor número de actividades de I+D, especialmente en Brasil y Argentina (CEPAL, 2011: 14).

En particular, en lo relativo al contenido tecnológico que incorporan las manufacturas, destino de la IED en la región, se detectan ciertos avances. El promedio tiene un contenido tecnológico calificado de medio-alto que se ha incrementado en 2011 en el total de proyectos de inversión de nueva planta. En lo que respecta a las manufacturas con un contenido en tecnología alto, se registra un descenso, retroceden hasta un 3% del total de las manufacturas. (CEPAL, 2011: 11)

### La industria del hardware para las tecnologías de la información y de las comunicaciones en ALC

La fabricación de instrumentos vinculados con el almacenaje, procesamiento y transmisión de datos e información favorece el acceso a tecnologías, conocimientos y la incorporación de mayor valor añadido. A la vista del impacto que ello ha tenido en el crecimiento y desarrollo económico de los países asiáticos, se justifican los esfuerzos de los gobiernos por atraer a la IED hacia esta industria. Hacia el año 2007, el balance de las dos experiencias latinoamericanas que captaron significativas inversiones extranjeras en hardware no fue muy favorable. Desde mediados de los años noventa, la estrategia de las ET en busca de eficiencia en México o de acceso al mercado interno brasileño no transformó a ninguno de estos países en protagonista de los segmentos de mayor valor agregado. Por el contrario, en ambos casos, la actividad se concentraba en el ensamblaje y subensamblaje de componentes importados; no surgía una industria de componentes competitiva. A su vez, las nuevas tecnologías desplazaban a otras que utilizaban componentes tradicionales. (CEPAL, 2007: 15-16)

Ciertamente, se enfrenta la distancia con otras regiones en cuanto a inversión acumulada en capacidad tecnológica e industrial. En particular, es difícil competir con las economías asiáticas con grandes economías de escala y menores costes, sobre todo, considerando la velocidad con la que se mueve la frontera tecnológica. No obstante, las transformaciones globales de la industria del hardware, la tendencia hacia su desverticalización, abre nuevas oportunidades a las economías en desarrollo al convertirse en destino de sus actividades extraterritoriales en el marco de los sistemas internacionales de producción integrada (SIP).

La CEPAL propone aprovechar el potencial de estas tendencias, captando aquellas actividades de mayor intensidad en el uso de tecnología en la cadena de valor. Se sugiere recapacitar sobre las fortalezas competitivas y, desde el desarrollo de la capacidad necesaria (abarcando la infraestructura, capacidad tecnológica, recursos humanos y el entorno favorable para las relaciones entre empresas e instituciones locales), especializarse en unos de los segmentos en que tiende a aglutinarse la producción de la industria global del hardware:

- Manufacturas.
- Servicios vinculados a los productos como investigación y desarrollo y diseño de producto.
- Servicios hacia los que se orientan los antiguos fabricantes de hardware como IBM y HP. Entre estos, los servicios como soluciones para telecomunicaciones y para la gestión de información, subcontratación de servicios empresariales y otros servicios a empresas.

#### IED en la industria del software

El epicentro de la internacionalización del software se ubica en los países desarrollados desde los que se fue deslocalizando hacia las economías emergentes coincidiendo con los procesos de apertura económica. En ALC, el proceso se inicia en la década de 1990 con la llegada de las primeras ET en Brasil. Además, se registra algún caso en Centroamérica, concretamente, destaca el esfuerzo de Costa Rica por atraer centros de software de alta relevancia internacional. Ya en la década de 2000, se suman a estos procesos otros países de América del Sur como México y Argentina en la primera mitad de la década. Chile y Colombia participan en esta tendencia desde 2005. En particular, Uruguay ha llegado a convertirse en el primer centro exportador de software de la región. (CEPAL, 2010: 21-24)

A principios de la década de 1990, los inversores de las economías desarrolladas deslocalizaron su producción de hardware hacia los países asiáticos de costes laborales más bajos. En ese contexto, se optó por reorientar las plantas de Brasil y México para aprovechar las instalaciones de las manufacturas y la existencia de un capital humano cualificado. Los originarios centros de manufacturas especializados en electrónica se convertían en los primeros centros de las ET del software en ALC. Se aprovechaba el capital humano generado y las ventajas de acceso a los mercados brasileño y estadounidense (a través de México).

Posteriormente, se desarrollaron diversas variantes de la estrategia de las ET de acceso a los mercados que implicaron al resto de la región en la internacionalización de la industria. Las ET ubican sus filiales guiadas por el acceso a mercados concretos. Así, se localizaron en Brasil y México para acceder a sus mercados internos de gran tamaño. Se establecieron en mercados de pequeño tamaño como Costa Rica y Uruguay como orientación hacia la exportación. Finalmente, se adoptan estrategias mixtas en países de tamaño medio como Argentina, Chile y Colombia.

Entre el origen de la IED, junto a las firmas estadounidenses y europeas (lideradas por las empresas españolas), destaca la presencia de ET de la India que prestan servicios a clientes en los Estados Unidos al operar en zonas horarias similares y con costes competitivos. Además, destaca el creciente protagonismo de las empresas translatinas que se orientan hacia los mercados regionales e internacionales.

Tras la crisis internacional de 2009, se registra un incremento en el número de proyectos. En cualquier caso, la concentración de aquellos es muy acentuada. La distribución total es entre Brasil (36% de los proyectos), México (23%), Argentina (16%) y Chile (14%) (CEPAL, 2010: 22) y seis firmas representan en conjunto el 26% de los proyectos.

La experiencia de la internacionalización de la industria del software muestra que aquella tiene un impacto muy favorable para la economía receptora. Se produce una transferencia de tecnología y conocimiento, productividad, se generan nuevos empleos de altas remuneraciones, la exportación de servicios que se diversifican y, finalmente, se favorece el crecimiento y el desarrollo económico. Ello justifica los esfuerzos de los gobiernos por captar IED en software.

En opinión de la CEPAL, hay dos elementos clave para atraer y aprovechar el potencial de esa inversión, la capacidad de absorción y la innovación de la economía receptora. Se defiende que el proceso no es automático y que tanto la captación de IED en esta industria como su aprovechamiento precisa del respaldo de políticas públicas, de desarrollo industrial y de esfuerzos por despertar el interés de las ET en el sistema de innovación local. En este sentido, cobra gran relevancia el esfuerzo para formar capital humano, respaldar la investigación y el desarrollo, favorecer las relaciones entre empresas e instituciones y, especialmente, reforzar la colaboración entre países.

Si bien es cierto que la participación de ALC en la internacionalización del software es relativamente baja, representa en torno al 6% del total de la IED en software, su creciente protagonismo augura un futuro favorable. Se vislumbra un elevado potencial de desarrollo en la región tanto como receptora como origen de los flujos en las próximas décadas. En la medida en que se implementen políticas activas bien definidas, puede conseguirse que la región se consolide como un centro global de software en la línea de la India, China y Europa Oriental. Según la CEPAL, ello dependerá de que la región se incluya en las presentes estrategias globales de las ET que combinan distintos riesgos operacionales, distintos husos horarios y bajos costes relativos de capital humano.

#### **4.2 EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED EN ALC DESDE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

Podemos revisar la evolución de los flujos de la IED en ALC al hilo de la evolución de los flujos globales de la IED. En líneas generales, pueden identificarse cuatro períodos en las tendencias de los flujos de IED, a nivel mundial, desde principios de la década de los noventa:

- IED en la década de los noventa.
- Crisis global 2000-2003.
- Recuperación de la IED global: 2004-2007.
- Crisis financiera mundial: 2007 hasta la fecha.

Caracterizada la realidad de la IED en la región, según la metodología expuesta por la CEPAL, se posibilita la interpretación del fenómeno como encuentro del dinamismo de aspectos coyunturales y de la realidad estructural de las economías de la región. Desde la década de los noventa hasta 2004, la evolución favorable/desfavorable de los flujos de IED en ALC responde a una coyuntura internacional que lo justifica. Ello se explica porque, en términos generales, no se definen e implementan políticas activas respecto a la IED. En la medida en que se alteran los factores internacionales coyunturales que la respaldan, se pone de manifiesto la debilidad de la estructura productiva de la región. Se produce una contracción de los flujos de IED que altera el crecimiento y desarrollo regional.

Durante el período 2004-2007, una coyuntura internacional favorable se acompaña de importantes cambios estructurales en varias economías regionales lo que incentiva los intereses de los inversionistas extranjeros en la región. Se sientan las bases que, posteriormente, coincidiendo con la crisis internacional de 2008 permitirán una mejor respuesta de la región. Se apuntan significativos cambios estructurales que llegan a justificar un relativo protagonismo de los flujos de IED hacia y desde la región. En cualquier caso, las nuevas tendencias no implican a todas las subregiones y economías particulares o lo hacen con la misma intensidad.

#### **4.2.1 IED en la década de los noventa**

Durante la década de 1990, los flujos de IED a nivel mundial experimentaron un crecimiento notable, pasando de un promedio de 245.000 millones de dólares entre 1991 y 1996 a cerca de 400.000 millones en 1997 (CEPAL, 1998: Síntesis y conclusiones). Ahora bien, se trata de un proceso con un alto grado de concentración. Se impone el protagonismo de los países desarrollados con una participación en la recepción y salidas de los flujos globales de IED en torno al 60% y el 90%, respectivamente (CEPAL, 1999: 18).

Como novedad, el mundo en desarrollo adquiere protagonismo como receptor de IED. Concretamente, la participación en los flujos totales anuales del 14,9% durante el período 1990-1997 se incrementó al 38% en 1997. En cualquier caso, hay que matizar la existencia de una importante concentración en la recepción de los flujos. Desde 1990 hasta 1996, la IED recibida en el mundo en desarrollo se concentró, principalmente, en los países en desarrollo de Asia (63%), destacando el protagonismo de China, y en ALC (31%). En 1998, como resultado de la crisis asiática de 1997, la participación de Asia, aun manteniendo su protagonismo con una participación del 53%, evidencia un relativo estancamiento. Por el contrario, ALC registra un importante crecimiento del 43%, llegando a representar el 44% de estos flujos. A su vez, África sufre un importante retroceso. (CEPAL, 1998).

En 1999, el impacto de la crisis asiática deriva en una importante caída de los flujos de IED que explica la abrupta contracción de los flujos hacia los países en desarrollo que pasan de captar el 40% de los flujos, a mediados de los noventa, a representar el 29% de aquellos. En



cualquier caso, sorprende el dinamismo de los flujos hacia ALC; los flujos netos de IED en AL durante 1998 superaron los flujos de 1997 y ascendieron a 76.000 millones de dólares. (CEPAL, 1999: 19)

Desde la aproximación al marco global, procedemos a analizar la evolución de los flujos de IED en ALC. En la década de los noventa, la región registra una escalada de entradas de capital con su punto álgido en 1999. Se alcanzan unos niveles muy superiores a los registrados hasta entonces. Ahora bien, el desarrollo de la región es heterogéneo tanto por subregiones como por países. Entre 1990-1994 y 1995-1999, el promedio anual de IED en México y la Cuenca del Caribe<sup>70</sup> se duplicó, pasando de 6.800 a 15.400 millones de dólares, mientras que en América del Sur, la IED se quintuplicó, de 8.900 a 45.500 millones de dólares (CEPAL, 2003: 12). En particular, el promedio de ingreso anual de IED de la Comunidad Andina, se triplicó de menos de 3.000 millones de dólares a casi 10.000 millones entre la primera y la segunda mitad de la década de 1990 (CEPAL, 2002: 14).

Las reformas emprendidas en la década de los noventa y la estabilidad macroeconómica alcanzada contribuyeron a mejorar, significativamente, la percepción de los inversionistas extranjeros de la región. Prueba de la mayor fortaleza de estas economías fue la administración que se hizo de las consecuencias de la crisis asiática. Ello lo confirman los resultados macroeconómicos de 1997, 5,3% de crecimiento del PIB y una inflación inferior al 11%. La “amortiguación” de los efectos negativos se explica por una disminución de la vulnerabilidad financiera (vinculada a un cambio en la composición de los ingresos de capital en los que la IED ha adquirido una importancia creciente) y el mejor desempeño del sistema bancario en los años inmediatos. (CEPAL, 1997: Síntesis y conclusiones)

Hacia 1998, tras el extraordinario crecimiento de la IED desde 1994, parece estabilizarse el proceso. En cualquier caso, se mantiene la concentración de los flujos en Brasil que se mostrara desde 1996. Se explica ello por el interés despertado por los inversionistas extranjeros en el programa de privatizaciones de Brasil durante 1998. Concretamente, la venta de Telebras, en julio de 1998, supuso el ingreso de 12.620 millones de dólares por concepto de IED. (CEPAL, 1998: Síntesis y conclusiones)

---

<sup>70</sup> Según establece la CEPAL, la referencia a la Cuenca del Caribe incluye a Centroamérica y todos los países y territorios del Caribe.

Durante la mayor parte de la década de los noventa, la IED acompaña los procesos de privatización, liberalización o desregulación. Hacia 1999, se registra una fuerte oleada de fusiones y adquisiciones transfronterizas en la economía global que desencadena un proceso de profunda reestructuración productiva. Los recursos dedicados a estas operaciones se multiplican por cuatro entre 1995 y 1999, alcanzando los 720.000 millones de dólares en 1999. Estos flujos se concentran en los países desarrollados y en industrias en que los parámetros competitivos se han visto afectados por profundos cambios institucionales y tecnológicos. Se busca afrontar la intensa competencia que acompaña a los procesos de liberalización del comercio y de las inversiones, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, a través de la internacionalización. A su vez, las nuevas tecnologías, la revolución digital y de las telecomunicaciones posibilitan la administración de entidades de mayor tamaño y diversificación. En este contexto, se entiende que las firmas que han protagonizado los procesos de fusiones y adquisiciones a nivel mundial han sido las más intensivas en capital o innovación. (CEPAL, 2000: 18)

ALC se hace partícipe de las nuevas tendencias y, si bien en la segunda mitad de la década de los noventa, las privatizaciones, concesiones y licitaciones fueron la modalidad de IED habitual, se introducen nuevas pautas con las fusiones y adquisiciones de empresas privadas. Concretamente, durante 1998-1999, la IED que ingresó en la región mantuvo su composición de alrededor de 60% para creación de nuevos activos y 40% para la compra de activos existentes. El significativo incremento de las fusiones y adquisiciones se acompaña de una importante caída del valor de las privatizaciones. (CEPAL, 1999: 20-21)

Ahora bien, se mantiene una escasa participación de la IED en cualesquiera de estas modalidades en manufacturas e inclusive, aquella se concentra en industrias tecnológicamente simples y orientadas sobre todo a mercados nacionales o subregionales. Las operaciones se concentran en los servicios, lo que permite mejorar su calidad y, finalmente, la competitividad sistémica de la región (desde la aceptación de que se incluyen nuevos desafíos a los entes reguladores regionales). (CEPAL, 2000: 19)

#### **4.2.2 Impacto de crisis global en los flujos de IED: 2000-2003**

A principios del siglo XXI, tiene lugar una contracción de los flujos globales de IED. Durante el año 2000, aquellos se incrementan un 14% (CEPAL, 2000: 16). Ahora bien, la contracción de la IED global iniciada en 2000 se mantiene en los años siguientes con caídas del 50% en 2001 (CEPAL, 2001: 4) y del 27% en 2002 (CEPAL, 2002: 12). Las razones que más influyeron en la disminución de la IED a nivel mundial fueron la caída del precio de las acciones de muchas ET, especialmente, de la nueva economía, la marcada reducción de privatizaciones y adquisiciones de activos internacionales y la caída de la disponibilidad financiera de grandes ET.

En el año 2000, mientras los flujos anuales hacia los países desarrollados se incrementaban un 17% (casi se alcanzan los 900.000 millones de dólares), los flujos hacia el mundo en desarrollo fueron relativamente estables (rondando los 190.000 millones de dólares). La participación en los flujos globales de los países en desarrollo disminuyó desde más de un tercio del total en 1995 a menos de una quinta parte en 2000. A su vez, La IED en el mundo en desarrollo mantenía su concentración puesto que el 95% se registraba en los países en desarrollo asiático y en ALC. Países afectados por la crisis asiática de 1997, como Malasia y Corea del Sur, recuperaron su capacidad de atracción de IED. La IED hacia la China continental y la Región de Administración especial de Hong Kong representó más del 70% de los flujos en la subregión asiática. (CEPAL, 2000: 16-17)

Con relación a la evolución de los flujos de IED en ALC, Tras la escalada de las entradas de capital en la década de los noventa, se inicia una tendencia depresiva que no se invierte hasta el año 2003. Se alcanzan unos niveles muy inferiores a los registrados en la década precedente. En México y la Cuenca del Caribe el ingreso de IED muestra mayor estabilidad puesto que, en 2003, se mantiene el promedio anual de 1995-1999 de 15.400 millones de dólares. América del Sur fue la subregión más afectada, ya que después de que la IED se quintuplicara entre 1990-1994 y 1995-1999, comenzó a disminuir hasta llegar a menos de la mitad en el 2003 (21.500 millones de dólares). (CEPAL, 2003: 12)

La caída más acentuada la encontramos en el Mercado Común del Sur (Mercosur) que experimentó el mayor crecimiento previamente. La recepción de IED pasó de 6.000 millones de dólares a casi 36.000 millones de dólares entre la primera y la segunda década de 1990. En 2002, la IED se desmoronó a 20.000 millones de dólares. Contrasta el comportamiento de la

IED en la Comunidad Andina que, si bien no experimentó el crecimiento más llamativo en la etapa precedente, se mantiene relativamente estable en los niveles de finales de los noventa. El promedio de ingreso anual, aproximadamente, se triplicó de menos de 3000 millones de dólares a casi 10.000 millones entre la primera y la segunda mitad de la década de 1990 y se estabilizó en 2002 en torno a los 8000 millones de dólares, año en que se registra una caída del 18% ligada a la situación de Venezuela. (CEPAL, 2002: 14)

En 2001, la valoración cuantitativa en términos relativos no es tan negativa ya que mientras que los flujos hacia la región se reducen en un 10%, los flujos hacia la economía mundial lo hacen en un 50% (CEPAL, 2001: 14). No obstante, preocupa la evolución de los flujos en el medio plazo por la existencia de elementos que sugerían efectos negativos para la región. En 2002 y 2003, como novedad, la retirada de la IED hacia la región del 33% y 19%, respectivamente, es relativamente mayor con relación a las restantes regiones del mundo y la transferencia neta de recursos de IED ya no compensa las salidas netas de los recursos financieros. La transferencia negativa neta de los recursos financieros externos aumentó al equivalente de más del 4% del PIB de AL en 2002, en tanto la transferencia de recursos de IED hacia la región se redujo a menos del 2%. En definitiva, se debilita el impacto de la IED en la balanza de pagos de las economías receptoras. (CEPAL, 2002: 12)

La contracción de los flujos de IED en la región coincide con la tendencia depresiva de los flujos globales. Se pueden identificar diversos elementos, de carácter coyuntural y estructural, vinculados con la nueva tendencia de los flujos de IED en ALC. En cuanto a los primeros, se sitúan las bajas expectativas de crecimiento de Europa y Japón y la incertidumbre relativa a la recuperación de la economía estadounidense. Todo ello apunta hacia una baja tasa de crecimiento mundial que induce una menor inversión en general y debilita la tasa de ganancia de las firmas. A su vez, esto último deriva en una caída de los valores bursátiles que afecta a la IED. Entre los problemas de naturaleza estructural, procede mencionar el agotamiento de reformas de la década de 1990 y el desvío de flujos de IED desde ALC hacia los nuevos países emergentes. Se destaca el protagonismo creciente de China como receptor de flujos de IED. La CEPAL apunta que la debilidad estructural del modelo productivo explica el cambio en la tendencia de los flujos de IED. La coyuntura internacional favorable retrasó las consecuencias de la problemática existente. El impacto de la IED fue limitado al no haberse implementado políticas activas de inversión. (CEPAL, 2001: 14-16)

Interesa revisar el comportamiento de la IED para cada subregión/país y reflexionar sobre el posicionamiento de los diversos gobiernos nacionales hacia la IED (CEPAL, 2002: 14). En el caso de América del Sur, aspectos coyunturales relativos al menor crecimiento e inestabilidad macroeconómica, alentaron a los inversionistas de asumir nuevos riesgos. La estrategia de las ET se centraba en la penetración en grandes mercados que se contraían inesperadamente, al tiempo que, se apreciaban algunas de sus monedas. El agotamiento del proceso de privatizaciones, la crisis económica de Argentina, Uruguay y Venezuela, el menor crecimiento de Brasil y Chile desincentivaron la IED en busca de mercados. Se observó un acentuado descenso de inversiones en servicios como las telecomunicaciones, los servicios financieros y el comercio minorista que antes impulsara la IED. De hecho, en casos como Brasil, las empresas nacionales se mostraron más activas en la adquisición de activos en sectores como los servicios financieros y la industria de la cerveza. En el caso de Brasil, las empresas automotrices intentaron trasladar sus ventas del mercado nacional o subregional al mercado mundial.

En el caso de Chile, se reducían las entradas de IED con motivo del agotamiento de los megaproyectos mineros y se reducía el número de adquisiciones en servicios. Se buscó una salida desde la implementación de una plataforma de operaciones para el resto de Sudamérica y mediante la firma de acuerdos de libre comercio con socios comerciales como la UE, Los EE.UU. y la República de Corea.

No obstante, las entradas de IED en la Comunidad Andina se mantuvieron bastante estables por el mayor acceso a las reservas de hidrocarburos. La mayor parte de la IED se dirigió a la industria de hidrocarburos mientras que la IED en minerales cayó considerablemente. Podría decirse que la coyuntura se mantiene inalterada ocultando una debilidad estructural, la extrema dependencia de la evolución de los precios de las materias primas.

En el caso de México y la Cuenca del Caribe, la recesión de los Estados Unidos, elemento coyuntural, sería el detonante inmediato del cambio de tendencia. Ahora bien, razones más profundas, de carácter estructural, ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la subregión no tanto a la captación de IED sino al impacto de ésta en su desarrollo. La búsqueda de eficiencia y el posterior acceso a terceros mercados, por parte de las ET, se localizó en esta subregión en la que con relativa “espontaneidad” confluían los elementos idóneos para integrar estos países en sus sistemas de producción integrales. La actitud pasiva de los gobiernos nacionales no

anticipó el impacto de la naturaleza dinámica de las ventajas comparativas. Los costes laborales más bajos de los países asiáticos junto con la apreciación de algunas monedas nacionales, como el peso mexicano, llevaron a que las ventajas comparativas de las plataformas de exportación se perdieran a favor de los nuevos países emergentes. El inicial crecimiento inducido por las entradas de IED no fue canalizado hacia el reforzamiento o desarrollo de nuevas ventajas comparativas, reclamo de nuevas entradas de IED. Inclusive, más allá del interés en la captación de IED, no se apostó por vincular una coyuntura favorable con cambios hacia una estructura productiva orientada hacia el desarrollo económico, más exigente con las inversiones extranjeras.

En el caso de México, en algunos sectores, como la industria automotriz, algunas ventas se reorientaron desde el mercado estadounidense hacia el mercado nacional. En el caso de los sectores de menor valor agregado (calzado, productos textiles y electrónicos) se produjo la pérdida de numerosos puestos de trabajo en la industria maquiladora y el traslado de varias plantas de México a Asia. Ahora bien, fue la nueva IED en servicios (básicamente en servicios financieros y, a más distancia, el transporte, las comunicaciones y el comercio minorista) la que mantuvo altos los niveles de IED en 2002. Se destaca la caída de la IED en México junto con la relativa estabilidad de los niveles de IED de Centroamérica y Caribe entre el 2000 y el 2002. Estos niveles se mantuvieron en los niveles entre 1995 y 1999, pese a la caída de IED del 13% en 2002, más acentuada en el Caribe por la República Dominicana (CEPAL, 2002: 12; Bannister y Barrot, 2011).

#### **4.2.3 Recuperación de flujos de IED: 2004-2007**

Según el informe relativo a la situación económica de ALC para 2004-2005 (CEPAL, Informe Económico para ALC 2004-2005: 11-12), desde el año 2003 hasta el año 2005, cambia el escenario regional. El crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica de la región introducen una novedad que respalda la recepción de flujos de IED. La región mantiene la tendencia de crecimiento que se iniciara en el año 2003, con un crecimiento del PIB per cápita en torno al 10%. El incremento de la actividad económica registrado en 2004 con un crecimiento del 5,9% y del PIB per cápita del 4,4% que contrasta con el período 1998-2003. Si bien es cierto que se mantiene la vulnerabilidad externa que caracteriza a ALC y que se debería crecer a una tasa más alta, se considera que hay razones que avalan un relativo

optimismo. Se pueden identificar algunos elementos favorables a la recepción de flujos de IED en ALC:

- Un contexto internacional favorable al incrementarse el PIB mundial y el comercio internacional, elevarse los precios de las materias primas y mantenerse reducidas las tasas de interés.
- Por primera vez, la región no precisa de financiación externa para su crecimiento al tener un balance por cuenta corriente superavitario. Concretamente, por primera vez en cincuenta años, la región presenta tasas de crecimiento de exportaciones, en valores constantes, crecientes. Además, en varios países sudamericanos, se exportan manufacturas de origen industrial y productos no tradicionales. Los cambios en los regímenes cambiarios de muchos países sudamericanos lo respaldan.
- La irrupción de los países asiáticos emergentes en el mercado internacional incrementa las exportaciones de productos primarios de los países de la región, beneficiados por los altos precios de aquellos. Ahora bien, las exportaciones de manufacturas asiáticas amenaza a las exportaciones regionales. En definitiva, a largo plazo, la evolución de la demanda y oferta de las grandes economías asiáticas podía introducir cambios en los términos de intercambio de la región.

En 2006, por tercer año consecutivo, continua el aumento de la IED en la región, pero aquella pierde importancia relativa. Se registra un incremento del 1,5%, hasta alcanzar los 72.000 millones de dólares, que contrasta con el incremento mundial de la IED del 34%. Si bien en los años setenta la participación de la IED en la región representaba entre el 40% y el 50% del total de la IED en los países en desarrollo, la participación se reduce a cerca de la mitad en 2006. Además, la participación de la IED respecto al PIB de la región disminuye del 4% en 2004 al 3% en 2006 lo que contrasta con el incremento de ese coeficiente en otras regiones en desarrollo. (CEPAL, 2006: 11-12)

#### **4.2.4 Impacto de la crisis internacional: 2007-2011**

En 2007, se inicia un período de importante incremento en la recepción de flujos de IED en la región que se mantiene hasta el año 2011, con la interrupción excepcional en 2009. Como peculiaridad, esta tendencia se acompaña del creciente protagonismo regional en los flujos globales de IED. En 2007, tras tres años de relativo retroceso en los flujos de IED hacia la

región con relación al resto de países en desarrollo, se registran las mayores entradas de capital, superando los 100.000 millones de euros. Interesa destacar que el monto de estas entradas de IED sólo es comparable al de las corrientes que llegaron a la región en los años noventa en el marco de las privatizaciones. (CEPAL, 2007: 12)

En 2008, la crisis económica mundial tiene su impacto en la caída de los flujos de IED, ahora bien, el desarrollo fue desigual para las diversas regiones del mundo. Los flujos de IED hacia los países desarrollados, epicentro de la crisis, se redujeron un 25%. La crisis internacional afectó a la IED mundial de varias formas. Se frenó el crecimiento de diversas economías, principal motor de la IED, se dificultó y encareció el acceso a la financiación y se incrementó la incertidumbre y por ello el coste de asumir riesgos. (CEPAL, 2008: 8-10)

Como contraste, la evolución de las corrientes de IED fue favorable para los países en desarrollo y las economías en transición. Concretamente, la IED hacia ALC se incrementó un 13%, alcanzando un nuevo récord histórico con una entrada de IED por valor de 128.301 millones de dólares que, no obstante, esconde una realidad subregional muy distinta. Mientras que los flujos de IED recibidos por América del Sur se incrementaron un 24% hasta alcanzar los 89.862 millones de dólares, los flujos destinados a México y la Cuenca del Caribe se redujeron un 5% hasta los 38.438 millones de dólares. (CEPAL, 2008: 8-10)

Las estadísticas precisan de un análisis para evaluar la naturaleza e impacto de aquellas. El impacto de la crisis internacional, iniciada hacia el año 2007, sobre la IED en ALC fue diferente en función de la vinculación de las subregiones/países latinoamericanos con las estrategias adoptadas por las empresas transnacionales. Los cambios en el marco internacional y regional “forzaron” a las ET a reorientar el destino de sus flujos de IED como parte de la revisión de sus estrategias. Ello tuvo el consiguiente impacto en las subregiones latinoamericanas.

En lo relativo a las estrategias empresariales que han “guiado” a la IED desde 2006 a 2008, se destacan dos. En primer lugar, la orientación de los flujos responde a la búsqueda de recursos naturales. En segundo lugar, va ganando relativa importancia la IED que busca acceder a los mercados. La IED orientada a la búsqueda de recursos naturales fue impulsada por la favorable evolución de los precios mundiales de aquellos. En 2008, se destacan los elevados precios de los productos básicos casi todo el año. Además, la naturaleza de los proyectos



mineros, metalúrgicos y de hidrocarburos implica que las decisiones se toman a largo plazo sin tener en cuenta todos los efectos coyunturales. En cualquier caso, la profundización y prolongación de la crisis lleva, en 2008, a replantear los proyectos y a adoptar medidas como reducción de plantillas, paros de producción, alianzas estratégicas para obtener financiación,...

Los flujos de IED buscando el acceso a mercados, mantuvieron su dinamismo, impulsados por el crecimiento sostenido de la región (incremento interanual del 5,5% en 2007), un menor nivel de paro, la mejora del índice de pobreza, el alza en los ingresos reales y el mayor acceso al crédito en algunos países. Todo ello favoreció el aumento del ingreso disponible impulsando la demanda interna. Interesa indicar que las empresas intentan con innovadoras estrategias incorporar al mercado a los consumidores de bajos ingresos, la “base de la pirámide”. En particular, se continuó invirtiendo en la industria automotriz porque frente a la saturación del mercado de los países desarrollados todavía existía demanda y oportunidades en países emergentes como Brasil. En lo relativo al mercado de las telecomunicaciones, se mantiene la disputa entre los dos líderes regionales (Telefónica y Telmex-América Móvil) que estimulan, junto con el desarrollo tecnológico, el incremento de la IED en la región. En lo relativo al sector bancario y a los servicios financieros que recibieron cuantiosas inversiones, surgen cambios de propiedad y reestructuración por la difícil situación de Citigroup y el surgimiento del gigante brasileño Itaú-Unibanco. Además, continúa la lucha por atender a los canales de distribución de alimentos. En esta línea, se ubica la entrada en Chile de Wal-Mart que busca incrementar su presencia en el mercado sudamericano.

En definitiva, el crecimiento en los flujos de IED se concentra en América del Sur. Los mayores receptores de IED en América del Sur son: Brasil, Chile, Colombia y Argentina. En 2007, destaca el comportamiento de los flujos hacia Brasil que se incrementan en un 84% y aumentan la diversificación en su destino sectorial. Además, destaca el importe de los flujos hacia Chile.

En contraste, la dependencia de México y la Cuenca del Caribe tanto para la recepción de IED como para el destino de sus exportaciones afecta a la evolución de la IED en esta subregión. La IED en busca de eficiencia para la exportación ha sido la más afectada por la crisis financiera internacional. La desaceleración de la economía de Estados Unidos, principal destino de las exportaciones de México y la Cuenca del Caribe derivó en serios aprietos para

algunas de las mayores manufacturas de la subregión (caso de los sectores automotriz, de electrónica y de textiles y confecciones). La industria automotriz fue la más afectada siendo objeto de una reestructuración a nivel global. La pérdida de importancia relativa de esta subregión para las ET, en el marco de las estrategias tradicionales de búsqueda de eficiencia, parece estimular a los gobiernos de estos países a reorientar su vinculación con la IED. Al objeto de incrementarla, desde 2007, se busca diversificar el destino de sus exportaciones hacia Europa, Japón y la región latinoamericana. A su vez, buscando favorecer su impacto en el desarrollo económico, se realizan esfuerzos por diversificar las inversiones recibidas y destinarlas a actividades de mayor valor agregado. Interesa puntualizar que la caída de la IED en el sector de prendas de vestir en México se explica por una pérdida de competitividad a largo plazo más que por una situación puntual del mercado de Estados Unidos.

Si bien la crisis sólo había afectado a la IED en los países desarrollados en 2008, sus consecuencias se extienden a los países en desarrollo en 2009. En particular, la IED en ALC disminuyó un 42% respecto al nivel récord de 2008. No obstante, esta caída debe relativizarse por la contracción de la inversión extranjera de Brasil. La caída de la IED fue notoria en cada subregión de ALC, destacando la contracción de los flujos hacia México en un 50%. (CEPAL, 2009: 11-14)

Fueron varias las causas de la contracción de la IED en la región. La recesión de Estados Unidos desincentivó la inversión en las plataformas de exportación. La desaceleración del crecimiento en varios países desvió la inversión que buscaba la penetración en los mercados locales. La caída en los precios de las materias primas derivó en la caída de las inversiones que buscaban esos recursos. Por último, la dificultad para acceder al crédito y la acentuada incertidumbre han sido claros obstáculos para la inversión. La contracción de los flujos se acentuó en toda la región:

En América del Sur, las corrientes de IED cayeron un 40% situándose en los 54.454 millones de dólares. La reducción se registró en todos los países que regularmente recibían los mayores montos de la inversión. Concretamente, las reducciones respecto a 2008 fueron del 50% Argentina, 42% Brasil, 16% Chile, 32% Colombia y 31% Perú. Procede destacar el caso de Venezuela que registra una salida neta de 3.105 millones de dólares en 2009, básicamente, como resultado de las nacionalizaciones durante el año.

En México y la Cuenca del Caribe, la recepción de flujos de IED se redujo en un 45% con un valor de 22.227 millones de dólares. La caída de los flujos es general en todos los países aunque con matizaciones:

- México y Centroamérica: La recesión estadounidense supuso que el primer inversionista en estos países redujera sus flujos, al tiempo que disminuían las exportaciones de estos países hacia Estados Unidos. El impacto fue más acentuado en las plataformas de exportación. Como consecuencia de ello, por segundo año consecutivo, los flujos hacia México se redujeron, concretamente, un 51% respecto a 2008, desplazándose como receptor de inversión extranjera hasta el tercer puesto tras Brasil y Chile. En Centroamérica, la contracción de los flujos fue del 33%, alcanzando los 5026 millones de dólares. Los mejores desempeños correspondieron a Costa Rica, Guatemala y Panamá.
- El Caribe: Las corrientes de IED se contrajeron en un 42%, situándose en 5.783 millones de dólares. Lo explican las caídas en los principales receptores de la inversión, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago. En cualquier caso, la lectura de las tasas de crecimiento precisa de matizaciones. En el caso de Trinidad y Tobago, la llamativa caída de la IED del 82% se debe a los elevados ingresos de 2008, cuando el Bank of Canada adquirió el grupo financiero RBTT Financial Holdings por más de 2.000 millones de dólares. Con relación a la caída de los flujos del 27% hacia República Dominicana, principal receptor en la subregión, hay que tener en cuenta que el mantener una IED de más de 2.000 millones en un momento de recesión económica, que afecta tanto al turismo, no es un mal resultado. (CEPAL, 2009: 13)

En el año 2010, mientras la IED hacia las economías desarrolladas disminuye un 7%, los flujos hacia los países en desarrollo se incrementan en torno al 10% (CEPAL, 2009: 11). En este contexto, sorprende el dinamismo en los flujos de IED hacia y desde ALC.

La región parece sortear favorablemente el impacto de la crisis financiera global en el último trimestre de 2009. Se inicia la recuperación en el volumen de los flujos de IED recibidos. En 2010, la región experimenta el mayor crecimiento, tanto en recepción como en origen, de los flujos de IED a nivel mundial. Los primeros se incrementaron en torno al 40%, alcanzando los 113.000 millones de dólares, mientras que las salidas casi se cuadruplicaron hasta alcanzar la

cifra récord de 43.000 millones de dólares. Los países del Caribe, especialmente afectados por el impacto de la crisis internacional en el turismo, introducen la excepción a esta tendencia con un retroceso de los flujos de la IED del 18%. (CEPAL, 2010: 10)

La revisión de las estadísticas relativas a la IED en 2011 (CEPAL, 2011: 10-12), muestra que ALC consolida su protagonismo en las estrategias de las multinacionales con la recepción de inversiones por 153.991 millones de dólares, un incremento del 28% respecto a 2010, alcanzando un 10% de las entradas mundiales de IED. Todas las subregiones incrementaron su participación en las entradas de IED, así como, la mayoría de las economías.

Pueden apuntarse varios factores (CEPAL: 2010, 10; CEPAL, 2011: 11) como respaldo al incremento de los flujos de IED hacia ALC desde el último trimestre de 2009 hasta 2011:

- La recuperación de las economías desarrolladas.
- El aumento de la demanda por parte de las economías emergentes que, aun con el protagonismo de los recursos naturales (minería metálica, hidrocarburos y alimentos), se extiende a las manufacturas (sector automotor y producción de circuitos integrados) y servicios (desarrollo de software, servicios de telecomunicaciones)
- El sostenido crecimiento de la región ha generado atractivos mercados internos para la IED. El aumento de la demanda interna en países como Brasil, Chile, México, Colombia y Perú lo avalan.
- Los elevados precios internacionales de materias primas atraen a la IED hacia la extracción y procesamiento de los recursos naturales.
- La crisis internacional está provocando una reestructuración empresarial, con la deslocalización de actividades y la mayor terciarización de actividades manufactureras y de servicios empresariales.

Los países de América del Sur protagonizan la recepción de los flujos de IED en 2010 y 2011, tanto por el incremento de las inversiones en recursos naturales como por la búsqueda de acceso a los mercados locales y regionales. Protagoniza la IED el capital ligado a la extracción de recursos naturales que, previsiblemente, se mantendrá mientras lo haga el precio de las materias primas. En lo relativo a IED que busca el acceso a mercados locales y regionales, destaca el incremento de la IED hacia Brasil que llega a captar 66.660 millones de

dólares, casi la mitad del total de las entradas de la IED en la región en 2011. La recuperación de su actividad económica, tras la exitosa aplicación de políticas anticíclicas, constituye un importante reclamo para los inversionistas que buscan el acceso a su mercado. En la misma línea, destacan las corrientes de IED hacia Argentina, Chile y el Perú. A la vez, se mantiene la tendencia negativa de los flujos de IED a Venezuela coincidiendo con los procesos de desnacionalización. (CEPAL, 2011: 11)

Los flujos hacia México y la Cuenca del Caribe buscan, a parte del acceso a los mercados locales, la eficiencia de la producción en las plataformas de exportación. En la medida en que se retrasa la recuperación de los Estados Unidos, se ralentiza la recuperación de los flujos de IED hacia esta subregión. En cualquier caso, el tamaño del mercado mexicano justifica un incremento de la IED en torno al 17% en 2010. Los países centroamericanos registran un incremento del 16% en 2010 y del 36% en 2011, siendo los principales receptores en valor absoluto Panamá y Costa Rica. Los países del Caribe registran una contracción de los flujos de la IED del 18% en 2010. Esto último se explica, principalmente, por la caída del 25% de las corrientes de IED hacia la República Dominicana en 2010. Si bien la crisis está detrás de la caída de la IED en el sector inmobiliario y el turismo en el Caribe, destaca el desarrollo del mayor proyecto hotelero en las Bahamas, financiado por capital chino, en 2011. Además, en 2011, se incrementan las entradas de IED hacia el Caribe a través de proyectos orientados a la extracción de recursos naturales, caso de República Dominicana y Surinam. (CEPAL, 2010: 11; CEPAL, 2011: 10)

Según la CEPAL, las perspectivas del volumen de los flujos de IED en la región son favorables. Se estima que se mantendrán en torno a los 150.000 millones de dólares en 2012. La previsible estabilidad macroeconómica y de los precios de las materias primas lo respalda. (CEPAL, 2011: 12)

#### **4.3 CARACTERIZACIÓN DE LOS FLUJOS DE IED EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Protagonizan el origen de los flujos de IED hacia ALC, Europa y los Estados Unidos. En los últimos años, van cobrando protagonismo las corrientes de inversión procedentes de China y de las empresas translatinas.

Teniendo en cuenta los factores que respaldan y desincentivan cada una de las estrategias empresariales indicadas, se puede comprender la evolución de los flujos de IED en lo relativo a su destino geográfico y sectorial. Grosso modo, pueden identificarse dos características en lo relativo al destino de los flujos de IED en ALC desde mediados de los noventa. Por una parte, se mantiene la alta concentración espacial de los flujos tanto a nivel subregional, en Sudamérica, como en países concretos como Brasil, México y, más recientemente, Chile. Por otro lado, se destaca la estabilidad de la estructura sectorial de esa IED a nivel subregional, así como, la especialización de los países en la recepción de flujos hacia los mismos sectores como encuentro de sus ventajas estáticas y los intereses de las ET. No obstante, en los últimos años empieza a apuntarse una mayor diversificación sectorial.

### **4.3.1 Patrón de origen de los flujos de IED hacia ALC**

#### 4.3.1.1 Aproximación general

Como principal inversionista en la región, se mantienen los Estados Unidos, desde mediados de la década de los noventa, con importantes inversiones en México y Brasil (principales inversiones de los Estados Unidos en el mundo en desarrollo en 1996). A partir de 1998, cobra protagonismo la presencia de los inversionistas europeos que focalizan su interés en Mercosur. Originariamente, destacan las inversiones de varios países europeos (España, Portugal, Países Bajos, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia), pero la mayor relevancia va a corresponder a España y los Países Bajos (por su carácter de país de tránsito hacia terceros países). Además, se registra un importante número de inversiones asiáticas (Corea del Sur y Taiwán) destinadas, básicamente, a abastecer el mercado estadounidense. No obstante, llama la atención el escaso interés que tiene la región para los inversionistas japoneses.

En 1998, las subsidiarias de ET con base en los Estados Unidos, protagonizan la participación en las ventas consolidadas de las ET en la región, pero va incrementándose el peso de varias entidades europeas. La participación de las ET estadounidenses es del 43,1%, mientras que, la de Alemania, España, Francia e Italia es de, 10,6%, 10%, 9,2% y 5%, respectivamente. (CEPAL, 1998: Síntesis y conclusiones)

Hacia el año 2006, coincidiendo con la contracción de los flujos europeos en ALC, se busca diversificar el origen de aquellos. En ese contexto, la mayoría de las inversiones incrementadas proceden de países relativamente nuevos como Canadá, México y los países latinoamericanos. Se registran importantes incrementos de las inversiones procedentes de los países en desarrollo (China, India y República de Corea) en la economía mundial. Aprovechando el interés de los inversionistas de estos países en ALC se busca captar sus inversiones; no obstante, las inversiones procedentes de esos países no llegan a ser relevantes en torno a 2006. Las autoridades regionales afrontan el desafío de adoptar medidas orientadas a favorecer la recepción de inversiones.

En 2010 (CEPAL, 2010: 11), se destaca el creciente protagonismo de los flujos de IED procedentes de China, concretamente, representan el 9% de los flujos totales recibidos. Además, se asiste a una creciente participación de la propia ALC en el origen de los flujos que recibe la región, tanto en términos de fusiones y adquisiciones como en inversiones en nueva planta. Concretamente, mientras que en el período 2006-2009, la IED proveniente de ALC representaba en torno al 8%, aquella se incrementó al 10% en 2010. Se mantiene el protagonismo de los Estados Unidos, con un 17% de la IED recibida en la región. Entre los principales emisores de IED hacia la región, junto con países tradicionales como los Países Bajos (aportan el 13% de la IED recibida), Canadá, España y el Reino Unido (que aportan juntos el 4%), destaca el protagonismo que va cobrando China.

En 2011 (CEPAL, 2011: 11), el origen de la IED es protagonizado por las ET europeas, seguidas de las estadounidenses. La IED procedente de Asia, aunque en ascenso, mantiene una participación relativamente inferior en la región, destacando el incremento de la corriente de IED procedente de Japón. Como primer inversor se sitúan los Países Bajos, seguido de Estados Unidos (18%), España (14%) y Japón (8%).

#### 4.3.1.2 Casos singulares: EE.UU., China, Europa y empresas translatinas

##### Estados Unidos

La IED estadounidense en ALC se concentra, fundamentalmente, en la manufactura (destacando la industria automotriz en México y las prendas de vestir en la Cuenca del Caribe) y los servicios (telecomunicaciones y energía). Las inversiones en manufacturas en

ALC responden a la búsqueda de eficiencia dentro de los sistemas de producción integrada frente a los desafíos que enfrenta la manufactura estadounidense en su propio mercado. Se aprovechan varias ventajas como, bajos salarios, proximidad geográfica y el acceso privilegiado al mercado estadounidense para mejorar su competencia frente a las empresas asiáticas (CEPAL, 1998: 9-12). Las inversiones en servicios responden a la estrategia de nuevos mercados de empresas estadounidenses expulsadas del mercado nacional por la intensidad de la competencia en su interior.

### IED de China en ALC

En el informe de la CEPAL de 2010, se hace una explícita referencia al protagonismo que la República Popular China tiene en la economía mundial y se reflexiona sobre el impacto presente y potencial sobre los flujos de IED en ALC. La aceleración de la inversión extranjera directa originaria de China ha acontecido en los últimos años, pero llega a ocupar el quinto puesto entre los principales inversionistas del mundo en 2009 (CEPAL, 2010: 17-18).

En 2010, China se convierte en la tercera fuente de inversiones para ALC tras los Estados Unidos y Europa. Los principales destinos de la inversión de China en la región son Brasil, Argentina y Perú. Aunque poco significativa en valor absoluto, la inversión en pequeños países como Ecuador y Guyana puede ser clave. En contraste, la inversión china en México y Centroamérica es irrelevante con la excepción de Costa Rica.

En lo relativo a los sectores de destino de la inversión China en ALC, el sesgo es claro a favor de las inversiones en sectores estratégicos como el energético y de materias primas. Las empresas enfrentan el alza en el precio de las materias primas y el gobierno chino persigue evitar el desabastecimiento de aquellas y de energía. El protagonismo en la recepción de las inversiones chinas lo tiene el sector de los hidrocarburos, básicamente, en Argentina y Brasil. En este sector, se observa una evolución en las estrategias seguidas. En una primera fase, se optó por concesiones para la explotación individual negociadas en el ámbito estatal con estados como Ecuador, Perú y Venezuela. En una segunda fase, se asiste a alianzas con empresas privadas internacionales centradas en Brasil y Argentina.

Destacan las inversiones en minerales como las extracciones de cobre en Perú y, a mayor distancia, la implicación en la extracción del hierro en Brasil. Se suma a ello la inversión en el sector agrícola que está alertando a varios gobiernos de ALC ante el temor al



desabastecimiento nacional y el control del territorio por un gobierno extranjero. La evolución de las inversiones en materias primas dependerá de las tendencias en sus precios. En 2010, las inversiones en la extracción de recursos naturales representan el 90% de las inversiones chinas en la región.

En el mediano plazo, se presume un incremento de sus inversiones en la región que, probablemente, se irán diversificando a favor del desarrollo de infraestructuras y manufacturas. El buen desarrollo de la construcción en la economía China, con bajos costes e importantes ayudas de financiación, ha generado capacidades en el sector que apuntan hacia su internacionalización. Los notables avances tecnológicos en la instalación de redes de telecomunicaciones y en la construcción de material ferroviario se sumarían a la misma tendencia.

La internacionalización del sector de las manufacturas se apoya en el alza de los costes de producción y en la deslocalización geográfica para sortear las barreras comerciales. En particular, el gobierno chino es favorable a estos comportamientos que permiten reducir su excedente de divisas. Las principales inversiones en manufacturas han llegado a Brasil, si bien, se registran inversiones en México que apuntan hacia el establecimiento de una plataforma exportadora en ese país. Interesa apuntar que, hasta la fecha, no se registran inversiones de China en las plataformas exportadoras de Centroamérica y Caribe.

### Unión Europea (UE)

En la segunda mitad de la década de los noventa, la UE se consolida como principal origen y destino de los flujos de IED lo que respalda el tamaño de su mercado. Los principales destinos fueron los Estados Unidos y los países emergentes en el marco de las privatizaciones. (CEPAL, 2001: 18).

En la década de los noventa, AL cobra un creciente protagonismo como destino de las inversiones europeas. Hacia el año 2001, la región capta el 13,5% del total de las inversiones europeas realizadas fuera de la UE y el 6,5% del total de las inversiones procedentes de ésta. Concretamente, se registra un incremento del promedio anual entre el período 1990-1995 y 1996-1999 desde 1.600 millones de dólares hasta 19.500 millones de dólares. El principal destino de estas inversiones es el Mercosur (CEPAL, 2001: 18-19). A su vez, los principales inversionistas en América del Sur son las ET europeas a las que se suman algunas ET

anglosajonas orientadas a la búsqueda de recursos naturales (empresas petroleras, mineras y de explotación de gas natural).

Destaca la IED española hacia ALC que pasó de representar del 29% al 72% de la IED total española entre 1990 y 1998. Contribuyen a ello sus inversiones en ALC que se focalizan en el Mercado del Cono Sur (Mercosur), Chile y los países andinos. En particular, una importante proporción de esa IED se ha destinado a los servicios (telecomunicaciones, generación y distribución de energía y los servicios financieros) y se vincula con unas pocas empresas españolas. Se destacan entre dichas firmas, Telefónica, BSCH, BBVA, Endesa España, Iberdrola y Repsol. (CEPAL, 1999: 25)

En la misma línea, en la segunda mitad de la década de los noventa, adquieren importancia las inversiones de ET portuguesas en ALC que se concentran en pocos países y sectores pero que, a diferencia de España, abandonan su relevancia en el tiempo. La estrategia seguida por las ET fue la de acceso a los mercados locales en ALC limitada, prácticamente, a Brasil que llega a recibir el 95% de la inversión portuguesa en ALC. Las políticas pasivas de Brasil atrajeron una importante inversión de Portugal pero por un período limitado. Tiene lugar una importante retirada de la inversión portuguesa a raíz de la crisis macroeconómica de Brasil, problemas de regulación, la aparición de competidores mundiales y mejores condiciones en otras partes del mundo. Si bien es cierto que estas inversiones han respaldado el incremento de las exportaciones de las economías receptoras, no se ha producido una transferencia de dinamismo económico. (CEPAL, 2006: 22-25)

Durante la primera década del siglo XXI, la UE comparte con los Estados Unidos el protagonismo de las inversiones en la región. Concretamente, en el año 2011, la UE es el principal origen de las corrientes de IED en ALC con una participación en torno al 40% del total de la IED en la región. En la última década, se registran entradas por importe de 30.000 millones de dólares anuales. Ahora bien, ALC ha ido perdiendo peso relativo como destino de las inversiones europeas en los últimos diez años. En particular, España (principal país inversor en la región) ha ido incrementando sus inversiones intraeuropeas y en otras economías en desarrollo. (CEPAL, 2011: 12)

En función de las especificidades de las economías regionales, las ET concretaron sus estrategias de inversión, determinando una clara especialización de las subregiones. En

América del Sur, las inversiones se han focalizado en los sectores de servicios y en la exploración, explotación y procesamiento de recursos naturales (CEPAL, 2011: 12-14). Concretamente, Brasil concentra la mayor parte de las inversiones europeas e industrias manufactureras. En cuanto a México y la Cuenca del Caribe, la presencia de empresas europeas es relativamente superior en servicios y manufactura e inferior en recursos naturales.

- El acceso a los mercados de servicios y manufacturas en los países de América del Sur. En la década de los noventa, las nuevas inversiones en manufacturas se centraron en el sector automotriz (principal destino de las inversiones europeas en manufacturas) y los sectores de alimentos y bebidas y de químicos. Los principales inversores fueron Reino Unido, Alemania y, a bastante distancia, Francia e Italia. En cuanto a las inversiones en servicios, éstas se focalizaron en los subsectores de la energía, telecomunicaciones, banca y comercio minorista. El principal inversionista en servicios fue España al que acompañaron a gran distancia otros países como Portugal, Francia e Italia. Hacia el año 2011, destaca el protagonismo de las empresas españolas e italianas en servicios y el de las británicas, alemanas y neerlandesas centradas en los sectores manufactureros de las economías de mayor tamaño como Brasil, México y Argentina.
- La búsqueda de eficiencia de sus exportaciones hacia los Estados Unidos estableciendo una plataforma de exportaciones en México.
- El acceso a los recursos naturales, fundamentalmente los hidrocarburos, en los países andinos. Esas inversiones son protagonizadas por empresas españolas y británicas que, frecuentemente, cooperan con las grandes empresas petroleras estatales. Además, tienen relevancia los proyectos de minería donde destacan las empresas británicas.

Hacia el año 2011, se ha profundizado en la diversificación sectorial del destino de la IED europea en la región. Existe inversión europea en, prácticamente, todos los sectores productivos de la región, si bien, en diferentes porcentajes y manteniéndose una importante concentración regional. Estas inversiones llegan a ser muy importantes en inversiones en nueva planta en el sector manufacturero, clave para incrementar la capacidad productiva. Además, en el total de las inversiones extranjeras en la región, las europeas son las que

incorporan a la región en un mayor número de actividades de I+D, especialmente, en Brasil y Argentina

Como novedad reciente, procede apuntar que algunas empresas translatinas, básicamente, brasileñas y mexicanas, están adquiriendo activos en Europa. Los sectores implicados son industrias básicas y los sectores de consumo masivo. La crisis europea ha abierto nuevas oportunidades a través de potenciales adquisiciones.

#### Empresas translatinas:

Hacia finales de los noventa, en paralelo a la expansión del comercio intrarregional, se registra un importante incremento de las inversiones entre los países de la región. Se trata de una tendencia que se acentúa en el Cono Sur, especialmente, en Chile. Se considera que estos comportamientos introducen un cambio en la forma en que se afrontan los desafíos de la globalización y reflejan una creciente confianza en la marcha de las economías regionales. (CEPAL, 1998:3)

En 2006, se detecta un nuevo fenómeno en lo relativo a la evolución de la inversión directa de los países de América Latina (CEPAL, 2006: 15). Aquella se incrementa tanto en la región como fuera de esta, profundizándose en su proceso de internacionalización.

A pesar de la crisis financiera internacional de 2008, las corrientes de inversión extranjera en el exterior de las translatinas continuaron su tendencia alcista. Ello se explica por varias razones:

- Las decisiones relativas a las inversiones se adoptaron con anterioridad al agravamiento de la crisis en septiembre de 2007. Así, algunos grupos de empresas mantuvieron los procesos de internacionalización en la industria petroquímica y de procesamiento de carnes iniciados en 2006 y 2007. Los recursos naturales protagonizaron las inversiones de las translatinas.
- Gran parte de las inversiones se hicieron en los países menos afectados por la crisis, sobre todo en la región y en países en desarrollo. Ante la necesidad de diversificar mercados, las inversiones se orientaron hacia aquellos que ofrecían positivas perspectivas de crecimiento. Además, se hicieron inversiones en sectores de baja elasticidad precio como el de la elaboración de pan industrializado.

- Se están realizando inversiones en los sectores de hidrocarburos y minería donde los proyectos tienen largos períodos de maduración.

A partir del cuarto trimestre de 2008, muchas translatinas tuvieron que revisar sus planes de inversión. En particular, se vieron muy afectadas algunas que habían realizado adquisiciones internacionales y que quedaron muy expuestas a la crisis económica de los Estados Unidos, además de elevar sus niveles de endeudamiento. La evolución de la inversión directa en el exterior de ALC depende de cómo afecta la crisis financiera y económica internacional a la demanda global de recursos naturales y al desempeño económico de los países en que han invertido. Por otra parte, la crisis ha generado oportunidades para aquellas translatinas con un sólido financiamiento. (CEPAL, 2008: 11)

En 2009 (CEPAL, 2009: 14), las corrientes de inversión extranjera procedentes de ALC se reducen drásticamente, concretamente un 69% respecto a 2008 hasta situarse en un monto por valor de 11.387 millones de dólares. Básicamente, ello se debe a la desinversión neta de Brasil por valor de 10.000 millones de dólares. Para amortiguar la elevada incertidumbre financiera de las matrices, la estrategia de las empresas transnacionales brasileñas se modificó a favor de flujos desde las filiales a sus matrices en concepto de préstamos y amortizaciones.

En 2010, en un contexto de creciente competencia y consolidación a nivel global, en que cobran protagonismo los flujos de IED procedentes de los países en desarrollo, se destaca el crecimiento de los flujos de inversión en el exterior procedentes de ALC (CEPAL, 2010: 12-13). Concretamente, la inversión en el exterior de la región pasa del 6% del total de la IED de los países en desarrollo en 2000 a aportar el 17% de aquella en 2010. Ello se explica por las mayores inversiones de las empresas de México, Brasil, Chile y Colombia que representan el 90% de los flujos en 2010. Una característica de estas inversiones es que muchas se dirigen a países vecinos lo que las convierte en importantes agentes de la integración regional. Ello lo constata el hecho de que el 47% de las fusiones y adquisiciones y el 59% de las inversiones en instalaciones nuevas realizadas por estas empresas translatinas implican a la región. (CEPAL, 2010: 12)

En 2011, como novedad, se registra una significativa caída en los flujos de las empresas translatinas desde los 44.924 millones de dólares en 2010 hasta los 22.605 millones de dólares

en 2011. No obstante, este hecho, debe interpretarse dentro de un contexto coyuntural de volatilidad de los flujos por el acotado número de países y empresas. En particular, destaca la incidencia del comportamiento de las translatinas brasileñas con una participación del 46% del total de la IED de aquellas. Estas entidades redujeron significativamente sus IED al optar por reinvertir las utilidades de las filiales en las matrices. (CEPAL, 2011: 11)

Otra tendencia novedosa, es la adquisición de activos de estas firmas en economías europeas y estadounidenses que podría marcar el inicio de una expansión global para muchos de estos grupos (CEPAL, 2011:11). Tal como apuntaba la CEPAL en 2008, la crisis internacional puede generar nuevas oportunidades para las translatinas con un sólido financiamiento.

El proceso implica tanto a industrias orientadas al consumo final como a industrias proveedoras. En particular, se destacan las inversiones en industrias básicas (hidrocarburos, minería, cemento, celulosa y papel y siderurgia), manufacturas de consumo masivo (alimentos y bebidas) y algunos servicios (energía, telecomunicaciones, transporte aéreo y comercio minorista).

En las últimas décadas, las empresas que más se han internacionalizado han sido las del Brasil, Chile y México y, más recientemente, las de Colombia. Destaca el apoyo de las políticas públicas a las empresas brasileñas en su proceso de internacionalización, acentuado con la política de desarrollo productivo iniciada en 2008. En 2010, las inversiones de los países centroamericanos también aumentaron de manera considerable, un 119% respecto de 2009, y alcanzaron los 119 millones de dólares. Las empresas del Salvador han sido las que mayores inversiones han realizado en 2010, seguidas por las de Guatemala y Costa Rica. Además, diversas fuentes apuntan a que hay importantes inversiones panameñas en servicios financieros y de transporte.

En la medida en que es un proceso incipiente, se inicia el debate sobre la pertinencia de políticas proactivas en apoyo de la internacionalización de las empresas translatinas (Kosacoff, 1994; Kosacoff y Ramos, 1997 y 2000). La CEPAL apunta que hay que empezar por diferenciar el impacto del proceso sobre las empresas del impacto que el proceso tiene sobre el país emisor de los flujos de IED. Para muchos, existen potenciales beneficios para las empresas que se internacionalizan en la medida en que se accede a las prácticas y conocimiento de un sistema productivo y puede incrementarse su productividad. Ahora bien,

se cuestiona la conveniencia de implementar políticas públicas en apoyo de estas empresas en tanto que se considera que aquellas son líderes en sus países y no tienen grandes dificultades para competir en los mercados locales. Además, no se garantiza que los beneficios de la internacionalización para la empresa lo sean para el resto de la economía.

#### **4.3.2 Destino geográfico de la IED.**

Durante la primera mitad de la década de los noventa, México fue el principal receptor de IED en la región al concentrar más de la mitad de los flujos ingresados. Indudablemente, el protagonismo de México se vincula a su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que garantiza el acceso al mercado norteamericano y, a su vez, el disfrute de ventajosas condiciones arancelarias. A partir de 1996, Brasil retomó su posición como principal receptor de IED en ALC llegando a recibir casi la mitad del total de la IED que ingresa en la región en 2011.

La alta concentración espacial de los flujos de IED en la región, lo constatan diversas estadísticas. Durante 1997-2000, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) alcanza porcentajes de participación sobre los flujos de IED totales en ALC entre el 84% y el 90% (Estay, 1995). En paralelo, la participación de los países de la Cuenca del Caribe osciló entre el 3% y el 7,5%. Finalmente, la ponderación de los centros financieros del Caribe (Concentrados en las islas Caimán, Bermudas y Panamá) fluctuó entre 6% y 8,5%. (CEPAL, 1997; CEPAL, 1998; CEPAL, 2000: 16). La aproximación subregional esconde el elevado grado de concentración espacial de los flujos. El protagonismo de países concretos en cada subregión es muy acentuado. Los flujos hacia la ALADI se focalizan, básicamente, en dos países, Brasil y México que se muestran relativamente estables en cuanto a la recepción. En 1997, Brasil tiene una participación del 30%, México del 19% y Argentina del 10% sobre la IED total regional. En 1998, destaca la concentración de los flujos de Brasil, el 46,6%, seguido a gran distancia por México, Argentina, Chile y Venezuela. En el año 2000 (CEPAL, 2000: 16), México y Brasil concentran más del 60% del total de los flujos subregionales.

En 2008 (CEPAL, 2008: 8-10), los principales receptores de IED en Sudamérica fueron Brasil, Chile y Colombia que concentraron el 80% de la IED en la subregión. Ello es resultado del incremento del precio de los recursos naturales y del fuerte crecimiento subregional del 5.5% frente al 2,5%. Hacia el año 2009, México llega a ocupar el tercer

puesto por detrás de Chile. Ello se debe al impacto que tuvo la caída de la IED en las plataformas de exportación asociada a la desaceleración de la economía estadounidense.

En 2011, destaca la recepción de flujos de Brasil que alcanza los 66.660 millones de dólares, casi la mitad del total de las entradas de la IED en la región. Destaca la recepción de flujos en Chile, Colombia y Uruguay, alcanzando flujos por valor de 17.299 millones, 13.234 millones y 2.528 millones de dólares, respectivamente. (CEPAL, 2011: 11)

Procede analizar la evolución de la IED en México, Brasil, Argentina y Chile por su protagonismo en la recepción de flujos de IED:

Durante 1990 y 1995, *México* (CEPAL, 1999: 22-24) fue el principal receptor de IED de AL. En el contexto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, se inicia una actitud más favorable hacia la IED. La posterior ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993, vino a consolidar los cambios que ya se estaban produciendo. La aproximación a la vinculación de México con la IED se puede hacer desde el análisis de las dos estrategias que las ET desplegaron en su economía:

- IED orientada a la búsqueda de eficiencia: Los sectores manufactureros implicados fueron el automovilístico, el de aparatos electrónicos y el de prendas de vestir. México se convertía en el tercer proveedor en el mercado de América del Norte, mientras que las exportaciones de las ET representaban más de la mitad del total de las exportaciones mexicanas con tal destino.
- IED que buscaba el acceso a los mercados: El caso de México se vincula principalmente a los procesos de liberalización y desregulación del sector de los servicios (telecomunicaciones, electricidad, sector financiero y comercio minorista).

Interesa aproximarse a las transformaciones de la *economía brasileña* hacia mediados de los noventa. Hacia 1995, la IED se concentra en las manufacturas, concretamente, el 55% y las ET lideran las ramas tecnológicas más sofisticadas. La inestabilidad macroeconómica desincentivaba a las ET a emprender grandes inversiones y aquellas se limitaban a defender su posición en el mercado nacional. A raíz del exitoso programa de estabilización (Plan Real) y de la apertura de la economía, los inversionistas replantearon sus estrategias para compensar su rezago tecnológico y afrontar la fuerte competencia (European Commission, 2007). Algunas ET se retiraron mientras que otras afrontaron importantes reestructuraciones o



incluso adquirieron activos de empresas locales para fortalecer su presencia en el mercado brasileño o eliminar la competencia. A su vez, las nuevas condiciones atraieron la llegada de nuevos inversionistas extranjeros, especialmente, en el sector de los servicios que llegaron a representar el 57% de la IED total a finales de 1997, desplazando a las manufacturas. Al mismo tiempo, la nueva situación atrajo a empresas brasileñas de tamaño reducido que iniciaban su proceso de internacionalización. Los nuevos inversionistas optaron por dos estrategias. Por un lado, la compra de empresas estatales, destacando la presencia de aquellos en los sectores eléctricos y de telecomunicaciones. Por otro lado, se optó por la adquisición de empresas locales afectadas por la nueva competencia, especialmente intensa, en el sector financiero. (CEPAL, 1998: 8-9)

*Argentina* fue una de las economías regionales que protagonizaron la recepción de flujos de IED en la década de los noventa. Los flujos de IED recibidos en esos años, transformaron el escenario empresarial del país. Las empresas extranjeras pasaron de representar algo más del 24% de las ventas de las cien mayores compañías del país a cerca del 50%. (CEPAL, 2001: 17). Los elementos que hicieron que Argentina fuera atractiva para los inversionistas extranjeros fueron las reformas económicas llevadas a cabo en los noventa. Se suma a ello, la estabilidad macroeconómica a la que contribuyeron las medidas de control de la inflación a través de la fijación del tipo de cambio (Ley de Convertibilidad). Además, se destaca el esfuerzo integrador, en el marco del MERCOSUR, profundizando su aproximación a Brasil. La IED en actividades no comercializables se concretó en privatizaciones en infraestructuras y servicios públicos. La IED en actividades comercializables se focalizó en plantas de manufacturas orientadas al mercado local. Hacia 1998, el entorno macroeconómico se fue deteriorando lo que se reflejó en el alza de las primas de riesgo para el financiamiento externo y una fuerte contracción de la inversión privada.

#### Comunidad Andina respecto a la IED

La recepción de ingresos de IED es relativamente favorable en cuantía y estabilidad. Concretamente, entre el período comprendido entre 1990 y 2001, la IED en esta subregión representa en torno al 13% de la IED que ingresó en toda ALC (CEPAL, 2002: 14). Se mantiene una acentuada especialización sectorial en recursos naturales, destacando los hidrocarburos, y los servicios (servicios financieros, telecomunicaciones y transporte). La mayor parte de esa inversión procede de los Estados Unidos y de España (CEPAL, 2002: 14-

16). Además, la mayoría de las exportaciones ligadas a dicha IED, se destina a los Estados Unidos.

### Cuenca del Caribe

Desde la década de los noventa, se destaca la concentración de los flujos de IED en Trinidad y Tobago, en el sector de los hidrocarburos, y Costa Rica y República Dominicana en la industria manufacturera y de exportación. Tiene especial interés el caso de Costa Rica que busca estimular los ingresos de IED hacia la producción de alta tecnología y el turismo. Además, entre varios países de la región se han intensificado los programas de privatización de empresas públicas, básicamente, energía eléctrica y telecomunicaciones. Hacia el año 2000, se mantiene el protagonismo de los países indicados y se suma Panamá que mantiene su importancia como destino de la IED hasta la fecha. Como consecuencia de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, se inicia un proceso de reformas que deriva en una reorientación sectorial de la IED. Se reduce el protagonismo de las manufacturas a favor de los servicios (sector inmobiliario, servicios de asistencia empresarial, turismo) lo que no implica ningún cambio para Panamá (CEPAL, 1998) (CEPAL, 2000: 15-20) (CEPAL, 2010: 13-16)

### 4.3.3 Patrón sectorial de la IED en ALC

Desde los análisis anuales de la IED en ALC elaborados por la CEPAL, podemos aproximarnos al patrón sectorial de la IED en la región. La década de los noventa se nos muestra como el período en el que las inversiones extranjeras intensifican su presencia en la región iniciando un proceso que se ha mantenido hasta la fecha. Con anterioridad a esos años, las inversiones extranjeras eran limitadas y aisladas respecto a la dinámica general de la economía regional. La apertura de la economía global y la fuerte competencia que enfrentan las empresas de los países desarrollados son el común denominador de la profundización en la internacionalización de todos los sectores productivos.

Grosso modo, la combinación de ventajas comparativas concretas y la vigencia de políticas pasivas en las diferentes economías de ALC ha derivado en una especialización sectorial de la IED a nivel espacial. Ahora bien, se va tomando conciencia de que las políticas activas de IED pueden generar nuevas ventajas competitivas y se trabaja en reorientar el protagonismo

sectorial de las economías. En este sentido, se registra una incipiente diversificación del patrón sectorial de la IED en las diversas localizaciones regionales. Desde los noventa hasta la fecha, las estrategias de las ET han concretado una orientación de los flujos de IED que asocia a países, incluso subregiones, con actividades económicas concretas. Se define un patrón para México y la Cuenca del Caribe, donde la IED responde a las estrategias corporativas en busca de eficiencia y otro para América del Sur donde la IED se vincula, fundamentalmente, con las estrategias de búsqueda de mercados y materias primas.

En lo relativo a la estructura sectorial de la IED, en la primera mitad de los noventa, se continúa la tendencia de los ochenta. Durante el período 1990-1995, la IED se concentró en actividades relacionadas con los recursos naturales. La minería representó casi un 58% del total de la IED, los servicios sólo un 24% y las manufacturas ligadas al procesamiento de recursos naturales un 15% del total. En la segunda mitad de los noventa, los inversionistas extranjeros aprovecharon el crecimiento del mercado nacional a través de los servicios, con fuertes adquisiciones en los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y bancario y concesiones de servicios públicos. Concretamente, los servicios concentraron casi dos terceras partes del total de la IED, la minería redujo su participación hasta el 24% y las actividades manufactureras concentraron un 10% de los flujos. (CEPAL, 2000: 21)

Los cambios en la estructura sectorial se acompañaron de novedades en el origen geográfico de los flujos. Mientras que en la primera mitad de los noventa, dos tercios de los recursos procedían de Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y sólo un 15% se originó en la Unión Europea, esta última gana protagonismo en la segunda mitad de la década. En el período 1995-1999, los flujos procedentes de Norteamérica fueron sólo de un 37% del total. Los flujos de la Unión Europea llegaron a un 45%, destacando España que aportó un 30% de los flujos a través de la adquisición de empresas chilenas de servicios. (CEPAL, 2000: 21)

A diferencia de lo ocurrido en el pasado, la IED en manufacturas perdía su protagonismo. La reducción de los flujos de IED ligados a las privatizaciones no fue contrarrestada por el incremento de IED nueva en el marco de las estrategias globales de la IED en ALC. Los planes de inversión anunciados entre enero de 2001 y abril de 2002, se centran en infraestructuras en detrimento de manufacturas. Estas últimas pasan de tener una participación del 24% en la década de 1990 a representar sólo el 4% del total de proyectos. Los proyectos anunciados se distribuían entre el 15,7% en el sector primario, el 4,3% en las manufacturas y

el 80% en servicios. Los flujos se orientan hacia los servicios e infraestructuras. Se trata de una combinatoria que tiene lugar, especialmente, en los países de América del Sur. (CEPAL, 2001: 14)

Desde mediados de la década de los noventa hasta 2008, el destino principal de las inversiones en la región es el sector de los servicios, fundamentalmente, telecomunicaciones, servicios financieros y servicios públicos. En América del Sur, la participación de la IED en recursos naturales es superior a la participación en manufacturas. En México y la Cuenca del Caribe se mantuvo la tendencia contraria. (CEPAL, 2008: 9)

En 2010, se mantiene, e incluso se acentúa, el patrón sectorial de la IED en las distintas subregiones. Si se compara el período 2005-2009 con 2010, en América del Sur se incrementa la participación de la IED en recursos naturales de un 33% a un 43%. A su vez, disminuye la participación de los servicios del 38% al 30% y se reducen los flujos hacia las manufacturas desde el 29% al 27%. Por el contrario, en México y la Cuenca del Caribe, se acentúa la pérdida de participación de la IED en recursos naturales sobre la IED total, al disminuir desde el 9% hasta el 5%. Al mismo tiempo, se incrementa el protagonismo de las manufacturas con una participación que va desde el 35% al 54%, mientras que pierde su protagonismo la IED en servicios al disminuir la participación desde el 56% al 41% en el total de la IED recibida por la subregión. (CEPAL, 2010: 11)

Como novedad, en el año 2011, se incrementan las entradas en el Caribe por el aumento de proyectos orientados a la extracción de recursos naturales, caso de República Dominicana y Surinam con entradas por valor de 2.371 millones y 154 millones de dólares (CEPAL, 2011: 11).

#### **4.4 CONCLUSIONES: BALANCE DE LA IED EN ALC**

En línea con lo expuesto, se puede hacer balance sobre el impacto de la IED en la región atendiendo a la aproximación de las expectativas iniciales y los resultados alcanzados para cada tipo de estrategia corporativa. Para ello, procede diferenciar la perspectiva de análisis del inversor de la correspondiente a la economía receptora de los flujos de IED. Desde el punto de vista del primero, el balance deberá referirse a los objetivos de las estrategias definidas. Para

la economía receptora, interesa hacer la valoración integral expuesta, incorporando los aspectos macro y microeconómicos. En este último caso, el que nos ocupa, la CEPAL concluye que el balance no suele ajustarse a las aspiraciones perseguidas en la mayoría de los casos.

La implementación o no de políticas económicas de IED ha ido acompañada de una adaptación concreta de la IED en lo relativo a agentes económicos y sectores productivos. Resulta sugerente revisar y comparar actuaciones de política económica y resultados para extrapolar enseñanzas al resto de la región y considerar posibles reorientaciones en economías particulares. Al mismo tiempo, tiene interés analizar la relación de las diversas economías regionales con los flujos de IED para contrastar los diversos posicionamientos teóricos relativos al impacto de la IED en las economías receptoras. Los ejemplos los encontramos en diversas economías, tanto desarrolladas como no desarrolladas.

Son diversas las reflexiones y propuestas que se recogen en los informes anuales de la CEPAL, relativos al impacto de la IED en ALC, desde la aproximación al tema con la metodología expuesta. Procedemos a destacar algunas de ellas.

#### Desafíos estadísticos:

Se plantea la dificultad que supone afrontar la interpretación del fenómeno de la IED en la región cuando la información oficial no es clara. Concretamente, en el informe de 1998, se advierte de la disonancia existente sobre los flujos de IED desde una perspectiva de Balanza de Pagos y desde la perspectiva de las estrategias empresariales. Desafortunadamente, los datos de IED incorporan los flujos hacia los centros financieros de la región lo que distorsiona las estadísticas agregadas al representar el 43% del acervo de la IED en ALC. En definitiva, poco menos de la mitad de la IED en la región tiene un destino distinto del registrado en 1998. Desde el análisis de los datos de IED estadounidenses en la región se refuerza esta idea. En la década de los noventa, ALC se convierte en la región en desarrollo de mayor interés para los Estados Unidos, llegando a representar el 20% de su acervo de IED; ahora bien, si se excluyen los centros financieros, la participación regional se reduce a 11% (CEPAL, 1998: Síntesis y conclusiones).

Difícilmente, se pueden hacer análisis coherentes y adoptar las medidas adecuadas cuando la información que aspira a caracterizar una realidad es cuestionable. Se plantean dudas por falta

de homogeneidad o claridad sobre la metodología, las prácticas contables, el alcance de la información de las fuentes oficiales, las definiciones que se manejan,... Se aboga por la necesidad de mejorar la información oficial y complementarla con otras clases de información.

#### Transición de políticas pasivas a políticas activas. Definición e implementación de políticas de inversión.

A principios del nuevo siglo, la CEPAL (CEPAL, 2002: 18) apuntaba que la mayor parte de los países de la región habían vinculado la IED a beneficios automáticos para su economía. La contracción de los flujos de IED, tras su auge en la década de los noventa, ponía de manifiesto que la desaparición de muchos de los beneficios inducidos se acompañaba de no pocos costes asociados a dichas inversiones. A la vista de las experiencias de otros países de Asia y Europa que aplicaron políticas proactivas respecto a la IED y obtuvieron mayores beneficios, se plantea la necesidad de reorientar la actitud de los gobiernos latinoamericanos respecto a la IED. Se defiende que los gobiernos deben definir sus estrategias de desarrollo asignando un papel concreto a la IED. Se recomienda la definición de políticas de IED activas que aspiren, más que a cantidad, a calidad de los flujos, integrando en su valoración los beneficios y costes asociados a aquella. La aplicación de estas políticas deberá ser seguida de la evaluación de las inversiones, comparando sus rendimientos con las metas perseguidas.

Tras hacer balance de las políticas de la Comunidad Andina respecto a la IED llega a plantearse la conveniencia de definir una política de IED común, en el marco de la integración subregional. Se apunta que la inexistencia o falta de idoneidad de una política de IED común ha impedido desarrollar una estrategia que aproveche las ventajas de un mercado ampliado. En última instancia, sea el tratamiento restrictivo o favorable a la inversión extranjera, se ha priorizado la captación de ingresos “rápidos” frente al desarrollo de políticas activas más exigentes con la calidad. En la medida en que no se ha conseguido encauzar el posicionamiento de la IED hacia objetivos de la Comunidad Andina, se mantiene el principal atractivo de la subregión para los inversionistas extranjeros, el acceso a los recursos naturales. (CEPAL, 2002: 14-16)

En tanto que un país no disponga, de forma natural, de todas las condiciones que busca una ET para localizar sus inversiones, deberá proceder a plantear un tránsito de políticas pasivas

hacia políticas activas integradas, iniciando el proceso con la identificación y eliminación proactiva de barreras a la IED. Se considera que consolidada la estrategia de desarrollo en cuanto a captación de IED, el país reorienta la atracción de IED hacia la búsqueda de activos como investigación y desarrollo y hacia el establecimiento de una sede regional. Además, se destaca que, a nivel mundial, la transición de políticas pasivas hacia políticas activas, se ha acompañado de una mayor armonización entre los objetivos y las prioridades de la estrategia nacional de desarrollo y las estrategias corporativas de las ET. Prueba de ello es que los países que han logrado atraer más inversiones extranjeras son aquellos cuyas estrategias de desarrollo incluían prioridades muy definidas y cuyas políticas de IED se centraban en las ET que podían contribuir a su logro. (CEPAL, 2006: 16-19)

En esta línea, los ejemplos de Canadá, Japón y Corea del Sur son una muestra del potencial de las políticas activas de inversión. A su vez, en estos casos, el protagonismo de políticas pasivas en ALC, ha derivado en la desviación general de los flujos de IED procedentes de esas economías hacia otros países.

#### Canadá

Es interesante contrastar dos realidades, son varias las similitudes entre Canadá y ALC, no obstante, el impacto de la IED sobre ambos espacios económicos es bien distinto. Se comparten varios elementos, una gran riqueza en recursos naturales, la dependencia de los Estados Unidos, una estrategia de desarrollo orientada hacia dentro que, posteriormente, cede protagonismo a favor de un enfoque hacia el exterior (basado en el mercado), la importancia de los flujos de inversión extranjera recibida en los últimos años por ambas,... (CEPAL, 2007: 19-20) Ahora bien, en el caso de Canadá, la recepción de los montos de inversión extranjera y la presencia de las ET junto con el inicio de la internacionalización de sus empresas ha propiciado un importante desarrollo del país que no es similar a la realidad latinoamericana. En particular, el protagonismo que está adquiriendo la inversión directa de Canadá en la región no parece integrar a ésta.

#### Japón

Interesa reflexionar sobre la transformación experimentada por la economía japonesa en el siglo XX. Sobre la base de la asimilación de tecnologías externas, se incorporan innovaciones propias, liderando sectores manufactureros de elevado dinamismo en el comercio

internacional lo que lleva a convertir a Japón en la segunda potencia industrial mundial. Destaca el apoyo de unos servicios públicos de alta calidad, especialmente, en lo relativo a la educación (Flores, 2008; Bureau Internacional de Educación, 2010).

El proceso de industrialización y desarrollo seguido por Japón incorpora políticas activas que asignan un papel específico a la IED. Se pueden identificar tres etapas en el proceso de industrialización de su economía desde la perspectiva de la IED. En una primera etapa, como apoyo al proceso de industrialización nacional, las inversiones japonesas se orientan a la búsqueda de recursos naturales que respaldan a aquel. Posteriormente, a partir de los años setenta, las inversiones se orientan al acceso a los mercados nacionales, fundamentalmente, el de la electrónica. En una tercera etapa, la inversión japonesa busca la eficiencia y posterior acceso a terceros mercados. Se trata de inversiones más elevadas y orientadas a establecer sistemas internacionalmente integrados de producción en el ámbito regional, en particular, en la industria automotriz.

En líneas generales, el interés que ALC ha tenido en la estrategia de desarrollo japonés ha sido muy limitado en las dos últimas décadas del siglo. La primera oleada de inversiones, la más limitada en cuanto a su cuantía, tuvo bastante interés para la región. Ahora bien, las otras dos oleadas se focalizan en Norteamérica, Asia y Europa. Por otra parte, la generalización de la apertura comercial de los países de ALC y la ausencia de políticas favorables a la IED, contrasta con los incentivos que diversas economías asiáticas en desarrollo implantan para atraer a los inversionistas extranjeros (CEPAL, 2000: 23-24). Finalmente, en línea con la ausencia de ventajas comparativas regionales para los inversionistas japoneses, los sectores manufactureros internacionalizados por aquellos no incorporan a la región en sus procesos de producción integrados (Takahata, 1995). La excepción es México como puerta de acceso al mercado estadounidense por su pertenencia al TLC.

### Corea del Sur

Sorprende la capacidad de recuperación de esta economía ante situaciones difíciles, lo que alienta sobre el potencial de la política económica para invertir cualquier realidad socioeconómica. Hacia 1960, Corea del Sur es una economía pobre con el 50% del PIB vinculado a la agricultura y minería. Se define una estrategia de desarrollo orientada a su independencia económica. En el marco de un capitalismo dirigido, se desarrolló un modelo



centrado en la industrialización para la exportación, que importaba recursos naturales para sostener aquel. En 2003, la economía coreana se convertía en la décima economía mundial en términos del PIB.

Hacia finales del siglo XX, la crisis financiera, la pérdida de competitividad salarial y el rezago tecnológico respecto a otras economías asiáticas derivan en una decisiva apuesta a favor de una economía del conocimiento. Se replantea su estrategia de desarrollo, se apoya un modelo centrado en el conocimiento hasta llegar a incentivar la entrada de IED intensiva en contenido tecnológico que compite con sus empresas nacionales (CEPAL, 2006: 19-22). En paralelo, la IED en el exterior, se ha centrado en la transferencia de actividades de exportación a zonas de procesamiento de exportaciones con salarios más bajos y en adquirir tecnologías competitivas que pueden aplicarse en el país.

Las ET coreanas tienen un nivel mundial y se orientan a varios sectores y países, pero la vinculación con la región latinoamericana no ha sido significativa. A nivel mundial, las grandes ET coreanas recurrieron a la inversión en el exterior para establecer sistemas internacionales y regionales de producción en el sector electrónico y en la industria automotora y para reforzar su competitividad en el área de los recursos naturales y las manufacturas basadas en aquellos.

En ALC, en el año 2006, la IED de la República de Corea representaba alrededor del 8% de sus inversiones en el exterior. Las inversiones a destacar son en la industria electrónica en México y Brasil, en la industria de prendas de vestir en Centroamérica y en recursos naturales en Perú, Brasil y Chile. Los gobiernos de la región no parecen haber sido capaces de elaborar políticas activas que compensen los obstáculos que enfrenta la IED coreana. En lo relativo a la IED en la industria de prendas de vestir en Centroamérica, en el marco de la liberalización del mercado mundial, se perdieron las ventajas de acceso al mercado estadounidense. A ello se sumó la apreciación de la moneda de varios países centroamericanos y su creciente inseguridad lo que derivó en la reorientación de las inversiones coreanas hacia los países asiáticos. En cuanto a la industria automotriz, no se ha conseguido captar la atención de la más importante ET coreana, Hyundai.

### Protagonismo de organismos nacionales de fomento a las inversiones extranjeras.

En líneas generales, los desarrollos relativos a políticas de atracción de IED son muy limitados en ALC. Se trata de políticas pasivas que se basan en incentivos horizontales como la apertura de la economía, liberalización, privatización y desregulación. Ahora bien, en la medida en que se van configurando políticas más amplias se precisa de la ayuda de nuevas instituciones. Aceptando que la actuación del potencial gobierno receptor puede condicionar la ubicación de las inversiones de las ET, se recomienda incorporar la figura de la oficina de inversiones para implementar las políticas de IED. Entre sus funciones, se debe incluir tanto favorecer la atracción de la inversión extranjera como mantenerla con un posterior asesoramiento.

### Abordar los desafíos regulatorios.

Coincidiendo con los procesos de liberalización, tiene lugar la entrada de importantes cantidades de inversión extranjera en muchos de los subsectores de servicios liberalizados. Se sugiere que, previa a esta apertura, se debe establecer un marco institucional y regulatorio que impida que las privatizaciones de servicios públicos puedan tener un impacto negativo sobre la economía receptora. En particular, la IED que buscaba acceso al mercado mexicano generó problemas de tipo regulatorio en los sectores de las telecomunicaciones y los servicios financieros.

Un ejemplo de los riesgos que puede suponer para una economía una apertura no regulada lo encontramos en Argentina a principios de este siglo. El proceso de privatizaciones en los noventa supuso la entrada de un importante monto de inversiones que, desde el análisis macroeconómico de balanza de pagos, equilibró a corto plazo las cuentas. Ahora bien, a largo plazo, la excesiva concentración de la propiedad en inversionistas extranjeros, dificultó el manejo de los equilibrios externos que requería el deterioro del entorno macroeconómico hacia 1998. La carencia de divisas para cubrir la demanda del retorno de utilidades derivó en la quiebra del sistema bancario. La rigidez cambiaria, por su parte, influyó negativamente en la competitividad de las manufacturas que se orientaron al mercado local o cerraron, lo que no ayudó a aliviar la brecha externa. Un análisis microeconómico, muestra la transformación del ámbito empresarial argentino que, si bien no supuso una ampliación de la capacidad

productiva del país, favoreció la competitividad sistémica del país. Ahora bien, la CEPAL considera que las condiciones de operación negociadas durante el proceso de privatización de las empresas públicas de servicios e infraestructuras eran insostenibles para mantener la competitividad del país. Se considera que la inconsistencia tarifaria del sector de los servicios llevó a importantes desequilibrios; la fijación de tarifas en dólares encarecía significativamente los insumos que las ET ofrecían a las empresas locales.

#### Mejora de la capacidad de absorción de la economía receptora.

Al evaluar el impacto de la IED sobre la región, ciertamente, el aumento de aquella en los últimos años ha reportado beneficios, pero no se mejora en el aprovechamiento de sus efectos potenciales. Interesa generar un entorno que favorezca no sólo la captación de IED (especialmente, la que incorpore mayor valor añadido) sino el aprovechamiento del potencial de esa IED. Se hace hincapié en la necesidad de avanzar en la construcción y fortalecimiento de la capacidad productiva de las economías para aprovechar al máximo tanto los beneficios de la IED como de su propia inversión en el exterior (CEPAL, 2008: 8-10).

Se puede influir en la captación de IED mediante incentivos como las medidas tributarias o políticas específicas (desarrollo de la infraestructura, capacitación de recursos humanos, provisión de servicios,...) (Marengo, 2009). En la atracción de IED no solo interviene la estabilidad política, social y económica. Interesa el potencial dinámico de crecimiento económico y tecnológico. En particular, se insiste en que para aprovechar al máximo los beneficios de la IED se debe instaurar un entorno institucional propicio. (Leis, 1998; CEPAL, 2007: 13-14)

Se destaca la necesidad de reforzar las capacidades que, tanto atraigan una inversión que incorpore mayor valor agregado, como que permitan la absorción de capacidades que pueda incorporar la IED. En esta línea, contrasta el impacto de la IED en los servicios empresariales a distancia con el que tiene la IED en la industria turística. En los servicios empresariales a distancia, aunque la IED no es muy significativa en la región, se destaca la transferencia de tecnología y conocimiento e interesa aprovechar el potencial de la región. En cuanto al turismo, si bien se han logrado establecer sinergias entre empresas e inversionistas locales y extranjeros y se ha contribuido a la generación de empleo en los países de la Cuenca del Caribe, no se crea empleo calificado. (CEPAL, 2008: 8-10)

El impacto de la IED sobre la competitividad de la región no es el esperado. La participación de las exportaciones de la región sobre las exportaciones totales disminuye y no aumentan las exportaciones de manufacturas con un contenido tecnológico con las excepciones de México y la Cuenca del Caribe. La región no llega a disfrutar muchos de los beneficios que se asocian a la IED porque existen elementos que minoran su potencial entre los que destaca el carácter de enclave, la ausencia de articulación de la actuación de la mayoría de las ET con respecto al resto del aparato productivo regional.

En esa línea, las inversiones coreanas (CEPAL, 2006: 19-22) no transmiten el dinamismo de su economía en la industria electrónica en México y Brasil en 2006. Se impone el ensamblaje de componentes coreanos, desplazando a los tradicionales de producción local. La situación es semejante para México (CEPAL, 1999: 22-24) en lo relativo a la IED de las ET estadounidenses en busca de eficiencia en los tres sectores manufactureros implicados (sector automovilístico, sector electrónico y de prendas de vestir). La mayor competitividad que alcanzaron estos sectores no generó un mayor crecimiento sostenido de la economía en tanto que faltó la vinculación de los nuevos sectores dinámicos con los sectores tradicionales. Se explica ello porque las ET utilizaron insumos importados para su producción y el mecanismo de producción compartida de los Estados Unidos castigaba a los insumos mexicanos. Ello derivó en una mayor polarización del crecimiento.

Por el contrario, destaca la importancia que adquiere la inversión extranjera en el desarrollo exportador de las frutas frescas de Chile en las últimas décadas. Se explica ello por la articulación de los pequeños y medianos productores nacionales, centralizando los procesos de ensamblaje, refrigeración y transporte previos a la exportación y la posterior comercialización en el exterior. Así, las cuatro ET más grandes concentran casi el 30% de las exportaciones de fruta fresca en 1991-2000. Siguiendo estas prácticas, la industria del vino ha recibido ingentes inversiones extranjeras a través de fórmulas de asociación con viñas locales para la producción de vinos con denominación de origen de Chile. (CEPAL, 2000: 21-22)

Como balance del impacto de la IED en la región (CEPAL, 2009: 11-14), la CEPAL manifiesta un relativo escepticismo respecto a las bondades que, según la teoría económica, tendría en las economías receptoras. Desde la apertura, en los años noventa, a la inversión extranjera en la región, básicamente, aquella ha sido una fuente de financiamiento. Se constata un limitado impacto en cuanto a transferencia de tecnología y conocimientos que

respalde un cambio estructural. Se concluye que la IED precisa de otras condiciones para maximizar sus beneficios.

Se apuesta por la necesidad de definir e implementar una política orientada a la reforma estructural de la industria en la región y por el fortalecimiento de los sectores intensivos en el conocimiento y la tecnología. Desde el protagonismo de estos elementos en la estrategia de desarrollo de la región, puede pensarse en la “extracción” de ventajas de la “controvertida” inversión China. En ese marco, esa inversión puede ofrecer nuevas vías de desarrollo en tanto que se vincule la extracción de materias primas con la construcción de infraestructuras de utilidad pública o se incentive la creación de industrias locales de procesamiento de estos recursos. Se hace hincapié en que el comportamiento de la inversión china responde a una estrategia económica concreta y que ALC debe concretar e implementar su propia estrategia de desarrollo económico. (CEPAL, 2010: 17-18)

#### Mejora de los términos de las negociaciones.

Ante la infinidad de acuerdos para fomentar la IED, la CEPAL recomienda prudencia en su informe de 1999 mientras se conoce mejor el fenómeno y se aclara su situación multilateral unificada en el seno de la OMC. En su intento de atraer más IED, los gobiernos buscan crear marcos favorables para promover y dar seguridad a la IED. Se considera que los términos de intercambios están sesgados a favor de los inversionistas. Los acuerdos bilaterales o multilaterales cuidan la protección y garantías del inversor. Inclusive, los tratados de libre comercio, en el capítulo de IED, se centran en el inversor. En el informe de 2000 (CEPAL, 2000: 15), se apunta que en no pocas ocasiones, la búsqueda de más IED sin discriminar sobre su “calidad” llega a comprometer la estrategia de desarrollo de un país al asumir obligaciones que contradicen sus intereses o limitan su propio programa de desarrollo nacional

Ello contrasta con la implementación de políticas para establecer y fortalecer los vínculos entre las ET y las empresas locales. Como elementos de programas exitosos se citan, la delimitación de responsabilidades, la coherencia entre los fines y los medios y la eficaz colaboración entre sectores públicos y privados. (CEPAL, 2001: 16)

#### Utilización de estrategias selectivas en la captación de IED.

Se recomienda dirigir la IED hacia sectores preestablecidos en los que existen ventajas comparativas. Se trata de un instrumento de política de IED que ha tenido exitosos resultados en varios países de Asia y Europa. Destacan los esfuerzos de la República de Corea por captar IED en actividades de tecnología avanzada en el marco de su apuesta a favor de “una economía del conocimiento” (CEPAL, 2006: 19-22). Ahora bien, se apunta la necesidad de la innovación para respaldar el carácter dinámico de tales ventajas. En línea con unos objetivos preestablecidos, procede establecer políticas selectivas concretas respecto a la IED que logren atraer un mayor volumen de ingresos de IED hacia actividades prioritarias. En la región se registran varias experiencias en esta dirección.

### Costa Rica

Se reorienta el tratamiento dado a la IED tras el fracaso de una previa política a favor del establecimiento de una plataforma de exportación para los inversionistas extranjeros que buscaban eficiencia en el sector de prendas de vestir. La nueva política se basó en contactar directamente a las ET cuyas estrategias consistían en la búsqueda de eficiencia en actividades de alta tecnología, especialmente, electrónica. Se abandonaron los incentivos horizontales, en zonas procesadoras para la exportación, a favor de inversiones atraídas por medidas directas e incentivos selectivos. Se consiguió un contrato con la empresa de microprocesadores INTEL que supuso la captación de una inversión que llegó a representar casi el 40% del valor de las exportaciones totales y más del 90% del valor de las exportaciones de productos electrónicos del país en 1999. En cualquier caso, los deslumbrantes resultados alcanzados no consolidan la nueva política de Costa Rica. Se deben atraer varias inversiones de este tipo y conseguir que el conglomerado nacional de electrónica esté mejor afianzado en el país (CEPAL, 1999: 21).

En la misma línea, posteriormente, se realizan esfuerzos en República Dominicana por reorientar la IED hacia los sectores tecnológicos más sofisticados. (CEPAL, 2000: 20-21)

### Bolivia

En lo relativo a Bolivia, el gobierno se decidió por apoyar una estrategia de desarrollo, (Plan de Todos), que orientó la IED hacia sus actividades prioritarias. Como resultado de ello, se captaron 900 millones de dólares de IED en 1998, lo que equivalía al 10% de su PIB. Ello acontecía en un país que, prácticamente, había iniciado su relación con la IED en la década de

los noventa. En particular, el éxito más notable de la nueva política estuvo en el campo de la energía (CEPAL, 1999: 21-22).

Interesa comentar las medidas adoptadas para orientar la IED hacia este propósito:

- Se implementó un Plan de capitalización consistente en la privatización de numerosas empresas estatales proveedoras de servicios públicos. Ese programa captó más del 50% de las entradas de IED de 1995-1998. La singularidad del proceso fue que se aseguró que la mitad de la propiedad quedara en manos de la población nacional creándose empresas mixtas.
- Mediante la denominada Ley de Corazones, se incentivaron las exportaciones de energía en zonas de frontera. Se establecieron numerosas ventajas para establecer condiciones próximas a las de una zona de libre comercio, para favorecer las exportaciones a países vecinos. Ello llevó a convertir al país en el proveedor energético de varios países. En 1999, las exportaciones de gas natural a Brasil constituyeron el 26% del valor total de las exportaciones bolivianas.

#### Replantear la captación de recursos fiscales.

En línea con la definición e implementación de políticas activas, se recomienda conectar el presente contexto de crecimiento y creación de mercados internos con un incremento de recursos fiscales para sustentar el desarrollo económico. El presente marco es propicio para considerar desarrollos productivos y la generación de nuevos mecanismos que incrementen los recursos fiscales. (CEPAL, 2011)

#### Conveniencia de la diversificación de origen y destino de los flujos.

La IED orientada a la búsqueda de eficiencia en México (CEPAL, 1999: 22-24), en los tres sectores manufactureros implicados, puso de manifiesto los riesgos de la excesiva concentración en origen y destino de la IED. Aproximadamente, dos terceras partes de la IED recibida procedían del mercado estadounidense, mientras que, más de la mitad de las exportaciones de manufacturas mexicanas se destinaban a aquel en 1999. La posterior recesión de los Estados Unidos implicó directamente a la economía mexicana. Por otra parte, la mayor competitividad internacional alcanzada por México se restringió al mercado de América del Norte. A la vista de los resultados, se propone una doble recomendación. Se

considera que se deben hacer mayores esfuerzos por diversificar los mercados de exportación, como Europa y ALC, y las fuentes de IED, captando el interés de Europa y Japón. Coincidiendo con la desaceleración de la economía estadounidense en torno a la que se ha orientado el grueso de las exportaciones de Canadá y ALC, se plantea apostar por una reorientación de las relaciones entre ambos espacios económicos (CEPAL, 2007: 19-20). Para alcanzar una mejor integración de los sectores modernos y tradicionales, se sugiere un mejor aprovechamiento de las normas de origen del TLC. Para ello procede implementar un programa que respalde a los proveedores mexicanos con especial hincapié en la capacitación de los recursos humanos.

Una situación parecida tuvo lugar con las inversiones de las transnacionales estadounidenses en los sectores de la electrónica, la confección y los textiles en varios países de la Cuenca del Caribe. Además, un patrón sectorial de la IED poco diversificado acentuó la vulnerabilidad de estas economías como se demostró a raíz de la aplicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Todo ello ha derivado, a partir de 1990, a reconsiderar la finalidad que persigue la inversión extranjera. Se plantea una estrategia que busca una transferencia de conocimiento y de paradigmas tecnoeconómicos que se acompaña de una reorientación sectorial de la IED. Se reduce el protagonismo de las manufacturas a favor de los servicios (sector inmobiliario, servicios de asistencia empresarial, turismo) lo que no introduce novedades para Panamá. Las medidas adoptadas son diversas y se abre el debate sobre su idoneidad. (CEPAL, 2010: 13-16)

En la misma línea, existe una acentuada vulnerabilidad de las economías de la Comunidad Andina por la marcada especialización sectorial de la IED y por la concentración en origen y destino de aquella. La mayor parte de los ingresos se vinculan con los recursos naturales, destacando los hidrocarburos, y los servicios (servicios financieros, telecomunicaciones y de transporte). La evolución de los ingresos de IED ha sido favorable en cuantía y calidad por la favorable evolución de los precios internacionales en las materias primas, con excepcionales caídas en los precios como en 1998. Cambios en esta tendencia enfrentarían a esta subregión a la debilidad estructural de sus economías. Por otra parte, esta acentuada especialización sectorial no ha contribuido a la mejora de la industrialización o de la competitividad internacional. La especialización de esta subregión hacia exportaciones en recursos naturales y manufacturas basadas en aquellos, elementos menos dinámicos del comercio internacional,



lo justifica. Hacia el año 2002, se mantenía la composición tradicional de las exportaciones en las que el 90% lo aportaban recursos naturales (el 60% del total lo aportaba el petróleo crudo o refinado). En cualquier caso, la especialización no es uniforme en la subregión, acentuándose en Venezuela y Ecuador. Por otra parte, los países andinos no han podido aprovechar su acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. La mayor parte de la IED procede de Estados Unidos y España y las exportaciones ligadas a esa IED se destinan, básicamente, a los Estados Unidos. (CEPAL, 2002: 14-16)

La CEPAL propone apostar por la complementariedad de ALC y la UE en base a su proximidad cultural, social y económica. Se considera que ambas regiones deben fortalecer los programas de cooperación en el ámbito de las inversiones. Esa cooperación debe trascender las políticas productivas y profundizar la cooperación en la investigación e innovación. Además, se indica que ALC debería complementar sus políticas de promoción de IED con mayores esfuerzos en materia de política industrial para potenciar los beneficios de carácter permanente y dinámico de estos flujos de capital. (CEPAL, 2011: 12-14)

#### La IED no es una corriente unidireccional.

Se hace hincapié en que la IED no es una corriente unidireccional. A partir de 2002, aun cuando se incrementan las entradas de IED en la región y su rentabilidad, también lo hace la repatriación de utilidades hacia las casas matrices. Concretamente, desde 2002, la reinversión de utilidades ha crecido continuamente hasta alcanzar el 46% del total de la IED en 2011. En paralelo, la repatriación de utilidades ha crecido un promedio de 20.000 millones de dólares entre 1998 y 2003, alcanzando un máximo de 93.000 millones de dólares en 2008. La lectura de estas estadísticas debe hacerse sin perder de vista un contexto favorable de crecimiento de la región, de alza de los precios de las materias primas, aumento del tamaño de los mercados internos de varias economías latinoamericanas,... (CEPAL, 2011: 10-11). Es por ello que procede un análisis cualitativo de esas entradas de la IED que tiende a consolidar la estructura productiva de los países receptores. Interesa tener presente que, a principios de este siglo, la crisis bancaria en Argentina puso de manifiesto el riesgo asociado a la concentración de la propiedad en inversionistas extranjeros si el retorno de utilidades se acompaña de una carencia de divisas.

## **CAPÍTULO 5**

### **ANTECEDENTES DEL ACTUAL MODELO ECONÓMICO PANAMEÑO**

Hemos defendido, siguiendo el planteamiento de Martínez González-Tablas (Tablas: 2000), la necesidad de un análisis histórico para desentrañar la gestación de la realidad objeto de nuestro estudio, el modelo económico panameño. Desde la comprensión de lo que acontece se podrá proceder, si fuera oportuno, a una reorientación de las tendencias.

Llevaremos a cabo un análisis retrospectivo de la historia de la economía panameña, desde los antecedentes a su nacimiento como nación hasta nuestros días (Pizzurno, 2004). En una primera parte, nos referiremos a los acontecimientos que precedieron a la construcción del Canal de Panamá y, en paralelo, al nacimiento de la República de Panamá en 1903 (Arauz, 2006). En segundo lugar, continuaremos con la caracterización de la etapa del canal construido y administrado por los Estados Unidos (1913-1977) (Valdés, 1951). En una tercera sección, nos referiremos a la etapa de transición hacia un canal administrado por Panamá, desde 1979 hasta el 31 de diciembre de 1999 (Bergman, 1998).<sup>71</sup>

Finalizaremos este capítulo con una aproximación a la estructura de la economía de Panamá referida a los tres períodos identificados. En esta tarea, nos apoyaremos en la caracterización de cuatro ámbitos, producción, consumo, distribución y sector exterior. Nos centraremos en las realizaciones correspondientes a la etapa de transición (1979-1999), pero con referencias generales a los dos períodos previos identificados en la economía panameña.<sup>72</sup>

Se busca profundizar en la gestación y evolución hacia el actual modelo económico panameño para reflexionar sobre su sostenibilidad y caracterizar el contexto en que se desenvuelve la empresa multinacional en esta economía. En la medida en que se identifiquen las ventajas de

---

<sup>71</sup> El período que se extiende desde la entrega del Canal a Panamá hasta nuestros días, será analizado con más detalle en el capítulo 6, por corresponder al espacio temporal objeto de nuestro estudio.

<sup>72</sup> En la economía istmeña se identifican tres elementos singulares, sus pilares básicos: los servicios de transporte marítimo, el peculiar sistema de comercio con dos sistemas aduaneros (el nacional y el relativo a la Zona Libre de Colón (ZLC)) y el Centro Financiero Internacional (CFI). Todos ellos serán abordados con más detalle en los próximos capítulos. Nos aproximaremos a la evolución del CFI y de la ZLC en el capítulo 7 relativo a la ET en Panamá por la relevancia del capital extranjero en aquellos. La caracterización del sector de transporte marítimo panameño se recogerá en el capítulo 8 en el que se analizará la actividad de la ET en el sector portuario de Panamá.

localización de aquella, se podrá analizar el impacto de la ET en la economía istmeña en los capítulos posteriores.

## **5.1 ORIGEN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ: EL CANAL DE PANAMÁ (1519-1903)**

### **5.1.1 Antecedentes de la República de Panamá (1519-1903)**

La historia del pueblo panameño se nos muestra íntimamente ligada al Canal. Ahora bien, según recoge Jorge Kam (1999:15-18; 1999) aquel no fue una aspiración hasta mucho tiempo después del origen de los primeros pobladores del istmo centroamericano. Panamá es una nación que comenzó a forjarse desde épocas muy remotas, por los diversos paleonativos migrantes que entraron por diversas vías al continente americano.

Los descendientes de esa población originaria, que recibió a los españoles, son los llamados indios de Panamá, de los que, pese a haber desaparecido un gran número de etnias, les sobreviven los, guaymíes, chocoes y kunas.

Los primeros emplazamientos españoles se constituyen en germen de la ruta transístmica. El 15 de agosto de 1519 se fundó la Ciudad de Panamá y se ordenó poblar en nombre de Dios (Barrios, 2012), desde donde, la necesidad de puertos seguros, derivó en la fundación de una de las ciudades más prósperas e importantes del litoral caribeño: Portobelo, la ciudad de las fortalezas, famosa aduana de conocidas ferias.

Trescientos veinte años duraron los vínculos con España. El 28 de noviembre de 1821 el Istmo de Panamá declaró disuelto el pacto colonial; el Istmo se independizaba y se incorporaba a la República de la Nueva Granada (integrada por Colombia, Ecuador y Venezuela) como Departamento del Istmo. Ochenta y dos años duró la relación con la hoy República de Colombia. Panamá se separó de Colombia en 1903.

A mediados del siglo XIX no existía el Canal; ahora bien, ya en el siglo XVI, el gobierno español había mostrado su interés en la construcción de un paso interoceánico por el istmo centroamericano. El descubrimiento del Mar del Sur por Vasco Núñez de Balboa en 1513, reforzó la esperanza de un paso de agua entre el Atlántico y el Pacífico. La estratégica ubicación geográfica de Panamá, había generado una actividad importante y creciente de comercio a través del istmo.

La idea de construir un canal por Panamá siguió respaldándose en diversos círculos políticos y científicos. En 1849, Colombia otorgó la concesión para la construcción de lo que sería el primer ferrocarril transcontinental del mundo. Así mismo, dio concesión a los franceses para la construcción del Canal que se inició en la década del ochenta del siglo XIX. Siendo el istmo colombiano, los trabajos previos a la construcción del Canal de Panamá fueron una valiosa aportación para la posterior finalización de la infraestructura por los Estados Unidos (Barroso, 1997; Noriega, 1998; Nijhoff, 2010)).

En 1880 los franceses, liderados por el conde Ferdinand de Lesseps, quien años antes había sido el artífice del Canal de Suez en Egipto, iniciaron la construcción de un canal a nivel por Panamá. La empresa francesa se vio abocada al fracaso, básicamente, por las crecidas del río Chagres y los efectos de la malaria y la fiebre amarilla. Ello derivó en la quiebra, a fines de ese siglo, de la compañía del canal francés (Ardito, 1998).

El 3 de noviembre de 1903, Panamá se separó de Colombia y la nueva nación firmó un tratado con los Estados Unidos para la construcción de un canal por territorio panameño. Este tratado incluía la entrega a los Estados Unidos del control de una franja de tierra, denominada posteriormente Zona del Canal, a ambos lados de la vía acuática. Panamá iniciaba las relaciones con Norteamérica que comenzaba el siglo como potencia imperial tras la guerra del Caribe contra España. Al mismo tiempo, nacía la República de Panamá.

Los trabajos de construcción del Canal por parte de los Estados Unidos se iniciaron en 1904. En 1906, se tomó la decisión de hacer un canal con esclusas en vez de un canal a nivel como habían intentado los franceses. Finalmente, el 15 de agosto de 1914, el Canal de Panamá abrió sus compuertas al tránsito de barcos de todo el mundo, prestando sus servicios al comercio internacional.

### **5.1.2 Intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos en Panamá (1846-1903)**

La revisión de la historia norteamericana por Giancarlo Soler (1993a: 59-115), desde que culmina su proceso de expansión interna y pone fin a su aislacionismo, coloca al istmo panameño en un lugar protagónico en la política exterior de aquel país desde fechas muy tempranas; concretamente, cuando apenas cumplía el primer cincuentenario de su independencia.

El interés de Estados Unidos en torno a Panamá se remonta al Congreso Anfictiónico de Bolívar en 1826; el Libertador hacía una convocatoria para plantear la posible construcción de un canal interoceánico en Panamá. Estados Unidos se hacía presente en el citado Congreso para reivindicar, en palabras del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Clay, “si esta obra se llegara a ejecutar, el beneficio de ella no debería ser apropiado por una sola nación”<sup>73</sup>. En 1835, el Senado norteamericano aprobó una resolución por la que se autorizaba a la Casa Blanca a celebrar tratados con Colombia (a la que se había unido Panamá tras su independencia de España en 1821) y las nuevas naciones de América Central a fin de conseguir la construcción de un canal que uniera los océanos Atlántico y Pacífico.

Desde la revisión de los distintos acuerdos y tratados entre Panamá y los Estados Unidos, podemos aproximarnos a la vinculación entre ambas naciones.<sup>74</sup> El interés de Estados Unidos hacia Panamá se inició a finales del primer cuarto del siglo XIX. Ahora bien, la vinculación entre ambos pueblos no ha sido, en modo alguno, lineal. Los intereses de ambas partes han favorecido acercamientos y distanciamientos. No obstante, la diferencia hegemónica entre las partes negociadoras se inclinó a favor de los Estados Unidos, tanto al establecer, interpretar como a implementar los términos formales de los acuerdos establecidos.

El inicio oficial de las relaciones de Estados Unidos con Panamá tiene lugar con la suscripción, el 12 de diciembre de 1846, de un tratado entre Nueva Granada y los Estados Unidos, “El Tratado General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio” o “Tratado Mallarino-Bidlack” que, en su esencia, regulaba el libre tránsito por el territorio panameño. En su cláusula 35 se asegura, “la perfecta neutralidad del mencionado istmo” y “los derechos de soberanía y propiedad que la Nueva Granada tiene y posee sobre dicho territorio”. Como contraprestación, Estados Unidos obtenía, “el derecho de vía de tránsito a través del istmo de Panamá por cualesquiera medios de comunicación que ahora existen o en lo sucesivo puedan abrirse para sus ciudadanos y para el gobierno de los Estados Unidos”. Además, la Nueva Granada cedía todas, “las franquicias, privilegios e inmunidades en lo relativo al comercio y a la navegación, igual a los que tienen los ciudadanos granadinos o a los que pudieran gozar”.

---

<sup>73</sup> citado en Soler Giancarlo, 1993a: 60

<sup>74</sup> Sobre los sucesivos tratados/acuerdos firmados entre ambas naciones, nos hemos apoyado en Lafeber (1989), Molinos Delaswsky, F. (1998), MacCullogh, D. (1977), Moreno Garrido, H. (1998), Gudián Guerra, R., 1999:3-59.

Se inicia un período de protectorado; Estados Unidos, legalmente, es garante de la seguridad interna y del paso transístmico. Hasta la segunda mitad del siglo XIX, el intervencionismo militar y político de Estados Unidos va a caracterizar las relaciones entre aquellos y Panamá. Ahora bien, no pocas de las intervenciones estadounidenses respondieron al reclamo del gobierno de Colombia para garantizar la soberanía en el istmo.

En la década de 1840, coincidiendo con la fiebre del oro de California, Estados Unidos se interesa en el Istmo para explotar el precioso mineral. Para ello, en 1850, se construyó el ferrocarril transístmico. La firma del convenio Stephen-Paredes en 1849, posibilitó la construcción del ferrocarril transístmico de Panamá; se facilitaba la comunicación entre ambos océanos, pero se profundizaba en la subordinación al naciente capitalismo norteamericano.

Se establecían las bases para que Gran Bretaña, pese a su todavía incontestable poderío mundial, reconociera el poder de facto alcanzado por Estados Unidos en el istmo. Semejante reconocimiento tomó forma jurídica en 1850 con la firma del Tratado Clayton-Bulwer entre ambos países. En 1850, se firmó el tratado Clayton-Bulwer entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña; se paralizaba la expansión de ambas potencias en Centroamérica. Los intereses compartidos de ambos países en construir un canal a través del istmo centroamericano, llevaron a la ratificación del citado tratado. Ambas naciones se comprometían a no hacer unilateralmente un canal por el istmo centroamericano, sino con la participación de la otra parte, y a no militarizar los márgenes de aquel si este llegaba a construirse. La doctrina Monroe de 1823 –América para los americanos- tuvo así como primer obstáculo el istmo panameño. Este acuerdo, vigente hasta 1901, fue un impedimento legal a los deseos americanos de construcción, operación y manejo de un canal en Centroamérica.

Poco después de la victoria de Estados Unidos frente a España en 1898, se afianza la hegemonía de los Estados Unidos en la región del Caribe. En aquel contexto, el 18 de noviembre de 1901, tiene lugar la firma del Tratado Hay-Pauncefote; se derogaba el tratado establecido previamente entre Gran Bretaña y Estados Unidos, permitiendo que este último construyera por sí solo un canal por el istmo centroamericano.

Según recoge David MacCullough (1977), fueron numerosas las exploraciones hacia la búsqueda del lugar idóneo para la construcción de una vía interoceánica. Se aunaron los

criterios de muy diversas disciplinas a la hora de concretar la ubicación de la construcción de una vía de transporte que se vislumbraba como una de las claves para la hegemonía norteamericana. Finalmente, tras la sucesiva eliminación de las opciones propuestas, se impone la elección de un canal en Panamá frente a la alternativa favorita de un canal por Nicaragua. La presentación al Senado norteamericano de un sello de Nicaragua con un volcán, recordando la característica actividad volcánica del país, fue definitiva para decantarse por Panamá, país que se destaca por su baja actividad sísmica en la región.

En la medida en que Estados Unidos concretó sus preferencias hacia la opción canalera panameña, se comprende la proximidad norteamericana a Colombia para iniciar las negociaciones. Por su parte, la política colombiana en torno a la construcción de un canal interoceánico por el istmo panameño, respondía a dos principios fundamentales: garantizar el libre tránsito y la neutralidad y la soberanía colombiana sobre Panamá. Para ello, en lo internacional, se firmó el tratado Mallarino-Bidlack en 1846 y, a nivel interno, se desarrolló una fructífera legislación. Según recoge Gurdíán Guerra (1999: 10-11), como apoyo a la construcción de un canal se recurrió a un sistema de privilegios o concesiones y a tratados internacionales. En 1835, se otorgó la primera concesión y la última concesión se otorgó en 1855. Ahora bien, ninguno de los privilegios otorgados se traducían en la construcción del Canal.

En la década de 1870, cuando Estados Unidos no había finalizado la reconstrucción interna tras la Guerra de Secesión, Colombia optó por conceder la construcción del canal a Francia. Ahora bien, el fracaso de esa empresa presentó a Estados Unidos la oportunidad de afrontar la construcción del canal e impulsar sus perspectivas de influencia regional. En la última década del siglo XIX, Estados Unidos comenzó a abandonar la política de no involucrarse en los asuntos exteriores que había caracterizado su actuación desde la proclamación de su independencia en 1776. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX se iniciaron una serie de políticas destinadas a obtener el control político y militar sobre sus áreas principales de expansión.

La presencia de Estados Unidos en Centroamérica responde a la necesidad de incorporar al continente americano para conseguir materias primas que satisfagan las demandas de su industria y colocar los excedentes de su producción industrial. En la década de 1890, la

influencia de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe se expandía sobre plantaciones de café y banano, ferrocarriles y minas de plata y oro.

A finales del siglo XIX, como consecuencia de la guerra con España de 1898, gran parte de los territorios perdidos por España fueron tomados directamente bajo el control de Estados Unidos; se gestaba la hegemonía estadounidense. A raíz de esa expansión, tanto hacia el Mar Caribe como hacia el océano Pacífico, la necesidad de construir un canal por Centroamérica se tornó urgente. Se sumaba a ello, el hecho de que se construyeron las primeras naves de guerra de la marina en la década de los noventa. La existencia de un canal interoceánico era crucial para el trasiego expedito de las naves de un océano a otro, permitiendo la protección de ambas costas de Estados Unidos. En definitiva, intereses económicos y militares respaldaban la construcción de un canal interoceánico.

Con el empuje hacia el Pacífico, Estados Unidos inició su proceso de expansión externa; los intereses norteamericanos transcendían las fronteras establecidas. La política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica se caracterizó por dos aspectos, las políticas se definieron en función de la proximidad geográfica, en primera instancia hacia la cuenca del Caribe y hacia Centroamérica y, en segunda instancia, hacia el sur del continente.

Por otro lado, la política hacia la región estuvo definida en términos de rudeza; surge el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe. Estados Unidos se reservaba el derecho de dirimir los aspectos de desajuste doméstico que surgieran si las situaciones afectaban a sus nacionales o a los intereses de empresas norteamericanas. Washington acabó asumiendo un papel de policía política sobre las naciones situadas al sur de sus fronteras.

En su intento de materializar su pretensión imperial, una de sus primeras medidas se centró en la construcción de la vía interoceánica. Estos intereses convergieron con la oferta por parte de Colombia de la concesión canalera tras el fracasado intento francés. En este contexto, consolidado como indiscutible poder regional, Estados Unidos rompió su previo convenio con la Gran Bretaña mediante la firma del Tratado Hay-Pauncefote de 1901 y logró un convenio con Colombia en 1903 que le otorgaba la concesión y usufructo del canal por cien años. A partir de este momento, el destino de Panamá estuvo delimitado por los intereses globales norteamericanos.



El gobierno de Bogotá buscó el apoyo estadounidense para reanudar la construcción del canal interoceánico; se firma el Tratado Herrán-Hay en 1903 entre Estados Unidos y Colombia para la construcción de un canal por Panamá. El citado tratado fue rechazado por el senado colombiano; se aducía que el mismo contenía cláusulas inaceptables para los intereses colombianos. Ello generó descontento en la población panameña, quien optó por buscar una negociación directa con Estados Unidos.

## **5.2 ADMINISTRACIÓN DEL CANAL POR LOS ESTADOS UNIDOS (1903-1977)**

### **5.2.1 Período revisionista de las relaciones Panamá-Estados Unidos (1904-1964)**

#### 5.2.1.1 Canal de Panamá a cambio de independencia

El segundo período en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos se inicia con la separación de Colombia por parte de Panamá el 3 de noviembre de 1903 y la posterior suscripción del Tratado Hay- Buneau-Varilla el 18 de noviembre del mismo año.

La ruptura con Colombia fue posible en virtud de la convergencia de diversos intereses. Por un lado, la burguesía panameña veía la construcción de un canal interoceánico como mecanismo para reactivar la devastada economía, resultado de la guerra civil que azotó el país desde 1899 a 1902. Por otro lado, los intereses geopolíticos y comerciales de los Estados Unidos veían en la construcción de un canal en Panamá un apoyo a su proyecto de expansión marítima y hegemonía continental. Finalmente, no hay que menospreciar los intereses de la fracasada “Nueva Compañía del Canal Universal”, en especial del representante de la citada empresa, el ingeniero Phillips Buneau-Varilla. Todo ello contribuyó a materializar la ruptura política de Panamá con Colombia.

El 18 de noviembre del año 1903, se firmó el Tratado Hay-Buneau-Varilla o Convención del Canal Ístmico, donde se establecía la construcción de un canal interoceánico a través de la entonces recién nacida República de Panamá. La propiedad del canal, así como, de los territorios necesarios para asegurar el funcionamiento y seguridad de la vía pasaban a Estados Unidos. Panamá otorgaba en perpetuidad el uso, ocupación y control de una zona del canal, de aproximadamente 10 millas de ancho, en la cual Estados Unidos poseería plenos derechos soberanos. Por su parte, los Estados Unidos garantizaban la independencia de la República de

Panamá y accedían a pagarle a la misma 10 millones de dólares y una anualidad de 250.000 dólares.

Phillips Buneau-Varilla, representante de los intereses de la fracasada Compañía Universal del Canal Interoceánico, consiguió que se le designara enviado extraordinario de Panamá ante los Estados Unidos. Firmó el Tratado sin esperar la llegada de sus tres asesores panameños. Ahora bien, el Tratado de 1903 recibió la aprobación de la Junta de Gobierno ante el temor de que el ejército colombiano reaccionara contra el movimiento independentista. En virtud del Tratado, Panamá concedía a Estados Unidos, sus derechos en la Compañía del Canal Francés y en la del Ferrocarril. Estados Unidos pagaría 250.000 dólares anuales durante la vigencia del Tratado, misma cantidad que venía pagando la Compañía del Ferrocarril a Panamá. (Montenegro, 1985:109-110)

El tratado de 1903 era desfavorable a los intereses de la recién nacida república; los conflictos entre los países firmantes no tardaron en manifestarse. Los Estados Unidos fueron estableciendo en la zona otorgada un enclave político, social y económico, al tiempo que fueron militarizando las márgenes de la vía acuática; se fueron engendrando resentimientos que se tradujeron en tensiones constantes entre ambos países.

La legalidad de las actuaciones estadounidenses era respaldada tanto por el contenido del Tratado de 1903 como por la constitución panameña. Se presionó a los gobernantes panameños para que Estados Unidos sancionara en la Constitución de 1904 su injerencia en los asuntos internos de la nueva república. A su vez, en el marco de la construcción del Canal, se instauró un modelo de economía dolarizado en base al Convenio Monetario de 1904. Se pretendía estabilizar la economía, pero implicaba despojar al país de Banca Central. Se establecía una economía colonial totalmente dependiente de Estados Unidos.

Para garantizar la vigencia de los términos del Tratado, pese a su distinto significado para las partes firmantes, se justificó una asociación entre la oligarquía panameña y el gobierno de Estados Unidos. La oligarquía se encargaba de que las reivindicaciones populares y nacionalistas no rebasaran el marco del cuasi-protectorado. Como contraprestación, la potencia del norte mantenía inalterable la estructura política panameña con respaldo de la seguridad militar y económica favorable a la oligarquía. Se crea un régimen de

semiprotectorado que se retroalimenta por las relaciones entre el gobierno de Washington y la oligarquía panameña. (Giancarlo, 1993: 75)

En palabras de Giancarlo Soler (1993b, 67), el dominio de Estados Unidos en Panamá tuvo cuatro rasgos esenciales, “Estados Unidos controló directamente el principal recurso natural istmeño, desarmó la Policía Nacional, ejercitó libremente su poderío militar en el istmo y mantuvo el control de las instituciones políticas y burocráticas nacionales”.

Se inicia un período de constantes reclamaciones a fin de modificar el contenido del tratado de 1903. Se habla del “período revisionista” para referirse al intervalo temporal que se extiende desde 1904 hasta 1964 en el que se firman diversos tratados. A pesar de las limitaciones de la clase política panameña, se lograron algunos beneficios. No obstante, los problemas de fondo como la eliminación de la perpetuidad y los derechos jurisdiccionales y soberanos de la República, prácticamente, se excluyeron en las negociaciones.

En 1904, Estados Unidos, por medio de una orden ejecutiva, establecía una larga lista de medidas en perjuicio del fisco panameño. Se declaraba que la Zona quedaba abierta al comercio del mundo y entraba en vigor un arancel proteccionista que obligaba a pagar impuestos sobre las mercancías que allí entraran, incluyendo las panameñas. Se declaraban puertos terminales a Ancón (la Boca) y Cristóbal y se establecían aduanas y oficinas postales que usarían sellos de los Estados Unidos.

Finalmente, el Convenio Taft, conjunto de órdenes ejecutivas emitidas en diciembre de 1904 y enero de 1905, hacía desaparecer el peligro de que la Zona del Canal se convirtiera en un imperio comercial, calmando los ánimos de los empresarios y del gobierno panameño. En particular, el convenio, vigente hasta 1924, establecía que solo se importarían a la zona mercancías para los fines del Canal; declaró libre el tráfico entre la Zona y el resto de la República y dispuso que el correo de la Zona utilizase estampillas de Panamá. Ahora bien, más adelante, se establecieron comisariatos en dicho territorio lo que derivó en el contrabando de mercancías adquiridas en la Zona y en quejas del comercio panameño.

La firma de los Tratados de 1903 supuso una importante inyección económica para el nacimiento de un pequeño país. En el período de diez años que durara la construcción de la vía acuática, Estados Unidos había reclutado a más de 75.000 trabajadores entre personal fijo y eventual. Además, había invertido alrededor de 400 millones de dólares. Por otra parte, la

afluencia de población extranjera y del interior hacia las áreas urbanas de Panamá y Colón supuso un importante incremento del comercio importador con los consecuentes impactos sobre el fisco y freno de los repuntes inflacionarios. (Moreno, 1998: 74-75; Alexander, 2008; Herrera, 2009).

No obstante, los beneficios inherentes a la construcción de la vía interoceánica, no tardaron en quedar eclipsados por la posterior injerencia del gobierno estadounidense en la actividad económica istmeña. El economista español Gorostiaga (1974) constata que el potencial del Canal para la economía panameña, quedó anulado por el intervencionismo externo (Arellano, 1998). Además, se generó una acentuada distorsión en la economía istmeña con el desarrollo de un enclave colonial al interior de aquella.

Por otra parte, procede referirse a la pérdida del país al suprimir la Banca Central y su moneda. El país dejó de percibir el oro o los dólares convertibles que, a cambio de su balboa, Estados Unidos hubiera requerido para pagar a la fuerza de trabajo contratada para la construcción del Canal. En particular, se estima que, “de haber tenido su banca central, el Estado hubiera acumulado reservas por valor de \$25.046.780 cada dos años, durante el período que se extiende de 1906 a 1914, por el pago de salarios, es decir, aproximadamente, 3,3 veces el presupuesto bianual del Estado. No en vano, se hicieron dos intentos fallidos para crear un Banco Central de Emisión durante este período (la Ley 45 de 18 de enero de 1911 y la Ley 19 de 31 de enero de 1913)” (Torres, 1999: 190).

#### 5.2.1.2 Primera Guerra Mundial y posguerra

Hacia 1914, coincidiendo con el inicio de la Primera Guerra Mundial, Panamá asiste al fin del previo auge económico. Se pone fin a la primera fase de construcción del Canal, con el consiguiente impacto sobre el empleo.

Durante el período bélico, Estados Unidos se apropió de más de 400 hectáreas en distintas áreas fuera del territorio de la Zona del Canal. Se inicia, además, una nueva etapa de mayor expansión en las actividades de la Zona del Canal. Se establece un matadero para sacrificar reses procedentes de Centroamérica, una pequeña industria de carne, un laboratorio industrial, plantaciones agrícolas,... Si bien disminuyen las actividades comerciales llevadas a cabo por

Estados Unidos desde la Zona del Canal a partir de la Primera Guerra Mundial, aquellas se recuperan hacia mediados de la década de los años veinte. (Moreno, 1998: 76-77)

Al finalizar la guerra, se normalizaron las actividades económicas en Panamá, pero como el Canal no precisó de tanta mano de obra, el empleo canalero se reubicó en nuevas actividades y las importaciones no encontraron el mismo mercado. A la reducción de la oferta monetaria ligada a la disminución del empleo se suma una escasez de mercancías por la contracción de las importaciones, consecuencia más que de la terminación de la obra del canal, de las restricciones de la guerra. Ello generó un impacto inflacionario que encareció el coste de la vida y el consecuente deterioro del poder adquisitivo del asalariado panameño.

La actividad económica que Estados Unidos desplegó en Panamá no tardó en provocar un malestar general en el empresariado panameño. En particular, la burguesía panameña tuvo que renunciar a su sueño de expandirse ante las expectativas del mercado de la Zona del Canal. Al tiempo que se incrementaban las inversiones estadounidenses en Panamá, los comisariatos norteamericanos abastecían a la Zona del Canal y se practicaba un comercio abierto por el que se introducían productos en el mercado de las ciudades de Panamá y Colón.

Los comisariatos se convertían en la mayor amenaza para la burguesía comercial panameña. Los productos de ésta no podían competir con los abaratados productos estadounidenses por las exenciones de aduanas y por los fletes mínimos que se les cargaba. Paradójicamente, los precios de los productos norteamericanos llegaban a ser más baratos que los vigentes en el país de origen. (Torres, 1999: 190)

La recuperación de las actividades comerciales, que Estados Unidos realizaba desde la Zona del Canal, excluía al empresariado panameño lo que agudizaba las controversias entre ambos países. Tal como se establecía en los tratados de 1903, a Estados Unidos se le otorgaron derechos comerciales que incluían “el derecho a operar toda clase de fábricas y almacenes, así como, la operación del ferrocarril de Panamá, los suministros de agua y electricidad, sistemas de salubridad y alcantarillados para el canal y las ciudades de Panamá y Colón, el uso de los muelles, puertos, remolcadores y otras embarcaciones, y la operación de carboneras” (en Moreno, 1998: 76). Todo ello justifica que se avivaran los deseos de Panamá por la negociación de un nuevo convenio entre ambos estados.

Por otra parte, en pleno proceso de expansión (1904-1914) y con posterioridad a la construcción del Canal, se incrementaba la deuda pública y se mantenían los presupuestos deficitarios. Se desaprovechaba la oportunidad de disfrutar de unos presupuestos capaces de financiar el desarrollo de la infraestructura y los sectores productivos. (Torres, 1999:193)

En 1924, Estados Unidos dejó sin efecto, unilateralmente, el Convenio Taff para no tener que comprar estampillas panameñas para uso en la Zona. Existían importantes intereses norteamericanos a favor de establecer en la Zona el negocio de almacenes de depósito para la distribución de mercancías a gran escala. Panamá protestó y reclamó la celebración de un tratado en favor de unas relaciones más justas.

En 1926, se firmaba el Tratado Alfaro-Kellog que fue rechazado por la Asamblea Nacional de Panamá; suponía la ampliación de los privilegios poseídos por Estados Unidos. Se establecía que Estados Unidos mantenía el derecho a adquirir tierras adicionales para el Canal, si bien, en lo sucesivo, Panamá debería ser informado mediante cauces diplomáticos. Especialmente lesivo para Panamá era la cláusula XI de este acuerdo, según la cual, “Panamá conviene en cooperar por todos los medios posibles en la defensa del Canal”. Se establecía que Panamá, “se considerará en estado de guerra en caso de cualquier conflicto armado en que los Estados Unidos sea beligerante”. La Asamblea Nacional de Panamá, de forma unánime, se abstuvo de aprobar ese tratado.

#### 5.2.1.3 Segunda Guerra Mundial y economía panameña (1939-1945)

El interés panameño en reconsiderar las condiciones de su vinculación con Estados Unidos coincide con el deseo de éste de mejorar tales relaciones. En opinión de Humberto Moreno Garrido (1998: 77-78), la inminente proximidad de la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de contar con el consentimiento panameño para incrementar su presencia en el istmo llevó a la firma de un nuevo tratado entre ambos estados. En 1936, se firmaba el Tratado General Arias-Roosevelt, ratificado en 1939, que redefinía las relaciones entre Panamá y Estados Unidos. Panamá asumía una mayor participación económica en la actividad del Canal y Estados Unidos renunciaba a inmiscuirse en la vida política de Panamá. Por su parte, Estados Unidos establecía las condiciones que en 1943, a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial,

permitieron el establecimiento de una gran cantidad de instalaciones militares, en un área que cubría 15.000 hectáreas fuera de la Zona del Canal.

Entre los logros alcanzados por Panamá, Gurdíán Guerra (1999: 20-21) destaca: la abolición de la garantía de la independencia, la renuncia estadounidense a tener derecho al uso y ocupación de tierra y aguas fuera de la Zona del Canal que fueran necesarias para el funcionamiento de la vía acuática; se derogaba la cláusula que permitía la injerencia de Estados Unidos en sus asuntos internos; se establecía la igualdad laboral para los trabajadores tanto en la empresa del Canal como en la Zona del Canal,...

Interesa recoger, con respecto a las mayores implicaciones de Panamá en la actividad económica que se desarrolló en su territorio, los contenidos de algunos de los artículos del Tratado Arias-Roosevelt. Humberto Moreno (1998: 73-86) se centra en los siguientes aspectos:

- En el artículo III, se indica que Panamá tiene derecho a las ventajas comerciales derivadas de su ubicación junto al canal, poniéndose coto a la venta en los comisariatos. Se establece que los Estados Unidos no permitirán que en la Zona se radiquen más empresas comerciales privadas que las existentes en la fecha en que se firman los tratados. Además, a los comerciantes panameños se les dará la oportunidad para hacer ventas directamente a los barcos que atraquen en los puertos terminales.
- En el artículo VII, se hace referencia a una aparente mayor participación de Panamá en los beneficios de la entidad canalera. A partir de 1934, la anualidad del canal pasará de 250.000 dólares a 430.000. Ahora bien, Humberto Moreno puntualiza que el ajuste en la anualidad se debió a la devaluación del dólar oro de los Estados Unidos en 1934.

En un intento de mostrar la disponibilidad para atender las demandas panameñas, el Tratado Arias-Roosevelt de 1936 eliminaba el artículo constitucional que sancionaba la intervención americana en el istmo; se actualizaban algunas prestaciones económicas y se permitía a los panameños transitar por la Zona del Canal. Ahora bien, el tratado no fue ratificado hasta 1939, cuando los intereses estratégicos lo favorecían. En la antesala de la Segunda Guerra Mundial, se aprobó el citado tratado pero, Panamá se vio obligada a autorizar a Estados

Unidos a conducir maniobras militares en cualquier parte del territorio panameño y a ceder el derecho de tomar medidas unilaterales para defender el Canal a falta de tiempo para consultar con las autoridades panameñas.

El 18 de mayo de 1942, se procedía a la ratificación del Convenio de los doce puntos por el que Panamá obtenía varias ventajas. Gurdian Guerra (1999: 22-23) destaca los siguientes avances: el traspaso a Panamá, libre de gastos, de todas las tierras que la Compañía del Ferrocarril usufructuaba en las ciudades de Panamá y Colón; compromiso de impedir el contrabando al territorio panameño de artículos importados de la Zona del Canal; acogida favorable a las reclamaciones con motivo de tránsito de tropas por su territorio; construcción de un puente o túnel que permita el tránsito por debajo o sobre el canal en Balboa; concesión del derecho de servidumbre necesario para la construcción de un oleoducto que conecte la ciudad de Panamá con el puerto de Balboa en el Pacífico (Pigliacampo, 1997).

Ahora bien, en paralelo, la joven república suscribió el Convenio sobre arrendamiento de sitios de defensa o Convenio Fábrega-Wilson (1942) por el que se arrendaban a Estados Unidos unas 15.000 hectáreas de terreno para la protección y defensa del Canal de Panamá. Se arrendaron más de 130 sitios de defensa que debían ser devueltos un año después del Convenio definitivo de paz tras la Segunda Guerra Mundial.

Moreno Garrido (1998: 78) destaca la diferente evolución que durante la Segunda Guerra Mundial se registra en el Canal y en la economía panameña. Mientras el comercio mundial por el Canal era desviado, con una significativa reducción de los tránsitos, de los 5.382 barcos en 1936 a la cifra de 1.562 barcos en el año 1944, la economía panameña experimentaba un gran dinamismo. Son diversas las razones que fundamentan esta realidad. Se registra el atracadero de miles de soldados norteamericanos; se inicia la construcción del tercer juego de esclusas el 1 de julio de 1940, generando una importación de hasta 22.265 trabajadores (alrededor de 19.300 fueron repatriados a finales de 1946).

Durante la Segunda Guerra Mundial, se destaca la escasez de transporte marítimo con las consecuentes restricciones en la importación lo que, indudablemente, se convierte en una protección del mercado interno panameño. Este factor impulsó la transformación productiva y la amplificación de la economía durante el conflicto bélico y los años posteriores. Existía la necesidad de incrementar la producción interna para responder a la creciente demanda.



#### 5.2.1.4 La Guerra Fría (1945-1964)

En el segundo lustro de la década de los cuarenta, coincidiendo con el inicio de la Guerra Fría, Estados Unidos sitúa, como uno de los objetivos centrales de su política exterior, la lucha contra el comunismo. En el marco de la bipolaridad Este-Oeste, Washington fomentó en sus áreas de influencia regímenes dictatoriales o democrático-autoritarios afines a sus objetivos de seguridad. Los endebles sistemas políticos civiles no fueron capaces de ejercer el papel contrainsurgente exigido por Estados Unidos y fueron relevados a favor de instituciones militares que llegaban al poder apoyadas por empresarios transnacionales. Así, desde la década de los cincuenta hasta la mayor parte de los setenta, con secuelas en los ochenta, se impusieron las dictaduras militares, que asumieron el papel contrainsurgente asignado por Estados Unidos en América Latina.

En el caso particular de Panamá, el establecimiento de regímenes oligárquico-democráticos se ajustaba a los mismos intereses. En este contexto, en la política de Washington hacia América Latina, Panamá se afianzaba como punto estratégico. Se incrementaba considerablemente el aparato logístico y bélico radicado en Panamá, monitoreando toda la región de Centroamérica y Caribe hasta Sudamérica. Se apela a la necesidad de defender la vía acuática para justificar una creciente presencia militar en la región. A la necesidad de enfrentar la expansión del comunismo, responde el entrenamiento e instauración de efectivos militares en la región por parte del Pentágono. En este contexto, se sitúa la actuación del Comando Sur en Panamá.<sup>75</sup>

Con las administraciones de Harry Truman (1945-1953) y Dwight Eisenhower (1953-1961), se asiste a la consolidación de Estados Unidos como potencia mundial hegemónica desde una estrategia global centrada en la supremacía nuclear. Además, se recurre a una homogeneización ideológica a través de pactos militares de Estados Unidos con diversos países que inhibía la intervención autónoma en otras partes del globo.

El 1 de septiembre de 1946, dos días antes de la fecha de la devolución de las bases según lo estipulado en el Convenio Fábrega-Wilson, Estados Unidos solicitó el inicio de conversaciones para un nuevo convenio sobre sitios de defensa. A pesar de la solicitud de

---

<sup>75</sup> La evolución de la estrategia global de Estados Unidos y sus implicaciones para Panamá puede seguirse en, Giancarlo Soler T., 1993a: 59-115

devolución de las bases por parte del gobierno de Panamá el 1 de septiembre, las bases no fueron devueltas. La pugna derivó en el Convenio Filós-Hines en 1947 por el que Estados Unidos retendría 14 sitios de defensa. Finalmente, por el rechazo popular, el convenio fue rechazado y los sitios de defensa fueron devueltos.

En diciembre de 1947, Estados Unidos quiso acordar la permanencia de las bases militares que había mantenido arbitrariamente durante la Segunda Guerra Mundial mediante el proyecto de tratado Filós-Hines. La oposición de los sectores medios y populares llevó al rechazo de semejante proyecto y a la aprobación de un nuevo tratado.

El 25 de enero de 1955, se firmaba el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación o Tratado “Remón-Eisenhower”. Se ampliaba por quince años la presencia de Estados Unidos sobre una base militar en Río Hato; a cambio, se abría el mercado zoneíta a contadas empresas panameñas.

La firma de este tratado, en tanto que favorece la actividad económica panameña, viene a respaldar la transformación productiva iniciada durante la Segunda Guerra Mundial, inducida por las restricciones a la importación durante el conflicto bélico y la crisis que sigue a la reducción del empleo canalero en la etapa de posguerra.

Durante el período 1945-1949, la reducción del empleo canalero, en alrededor de 30.000 puestos de trabajo, incidirá sobre la evolución de las variables macroeconómicas de la economía panameña. Panamá pasaba de ser una economía con pleno empleo, con una tasa de desempleo del 1,2% en 1945, a tener una tasa de desempleo del 12,0% en 1951. Así, entre 1945 y 1949 el producto interno bruto de Panamá sufre una contracción del 4,5%, mientras que el ingreso per cápita se contrae en torno al 14%. (Moreno, 1998: 78).

Durante el período 1950-1960, en Panamá, se asiste a un proceso de industrialización para satisfacer la demanda interna. Se desarrolla un modelo de sustitución de importaciones, básicamente, de alimentos, prendas de vestir y materiales de construcción (Quintero, 2008). Ello se ve apoyado por una nueva formulación de las relaciones con Estados Unidos materializada con la firma del Tratado Remón-Eisenhower en 1955.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Sobre las implicaciones del Tratado y las realizaciones de la economía panameña en el período 1950-1960, Moreno, 1998: 79-81 y Gurdíán, 1999: 24-25.

Como consecuencia de este tratado, Panamá obtiene ventajas directas al percibir una anualidad del Canal más elevada, de 1.930.000 balboas frente a los 430.000 balboas según el tratado de 1936. Se concede al gobierno panameño el derecho a gravar el impuesto sobre la renta a los trabajadores panameños en la Zona del Canal y a los panameños y no norteamericanos empleados al servicio del Canal, el ferrocarril u obras auxiliares. No obstante, se asumía el coste del funcionamiento de algunos servicios públicos brindados anteriormente por la Compañía del Canal.

Además, se establecía la igualdad de trato, en términos de salarios y jubilaciones, para los empleados panameños y norteamericanos; se garantizaba el cese de las actividades manufactureras en la Zona del Canal; se acordaba el cese de la compra en los comisariatos, excepto para aquellos que trabajaban en la Zona del Canal,... Al mismo tiempo, el tratado establecía que los sectores comercial e industrial panameños se vieran favorecidos por un trato más justo frente a las ventajas norteamericanas. Se permitía la venta a algunos de los barcos dentro de la Zona del Canal, así como en las agencias, Fuerzas Armadas y en el Canal de Panamá. El sector industrial se vio beneficiado por permitirse a la industria licorera la venta de licores en la Zona del Canal con la reducción de un 75% en el impuesto de importación sobre las mismas.

Si bien en la segunda mitad de la década de los años cincuenta, Panamá obtiene una tasa de crecimiento promedio del 5,0% y una significativa recuperación de los sectores productivos, no se recupera el empleo. En 1960, el desempleo se situaba en torno al 11.2% en Panamá y alrededor del 19,0% en las ciudades de Panamá y Colón. El gobierno panameño optó por elaborar un “Programa de Acción” para sentar las bases de un desarrollo industrial a mediano plazo.

Pese a los logros económicos, fiscales y comerciales alcanzados, las reclamaciones panameñas se acentuaron a finales de la década de los cincuenta; se reivindicaban los derechos soberanos en la Zona del Canal (Horisaka, 1998). Se destacaron las movilizaciones hechas por los estudiantes que constituyen los antecedentes inmediatos a los sangrientos sucesos de enero de 1964.

### 5.2.2 Antecedentes a los Tratados Torrijos-Carter (1964-1977)

Giancarlo Soler (1993b: 75-89) se refiere los cambios habidos en la estrategia estadounidense de posguerra, así como, a la reformulación de la posición de Panamá en la misma. En la década de 1960, a raíz de la revolución cubana de 1959, los estrategas militares norteamericanos, alarmados por el rebrote de las aspiraciones populares y nacionalistas latinoamericanas, profundizaron en el enfrentamiento militar para afrontar los nuevos desafíos. Ejemplo de ello son las intervenciones de Estados Unidos en Cuba (1961), Panamá (1964),... Ello refleja la dificultad de Estados Unidos para alterar las formas político-militares con las que formuló su influencia global.

Ahora bien, las estrategias de contención, en los años cincuenta y principios de los sesenta, no fueron suficientes para controlar los movimientos sociales contestatarios. Además, el coste de las intervenciones militares de Estados Unidos en el Sudeste asiático provocó el distanciamiento de la sociedad norteamericana del estamento militar. En un intento de favorecer el encuentro entre el pueblo y el ejército, se inicia una apuesta a favor de mecanismos diplomáticos y de represión antes de llegar a la intervención militar.

Ante la emergencia de movimientos sociales de liberación, la “Alianza para el Progreso” promulgada por John F. Kennedy (1961-1963) se presentaba como primer intento para superar las limitaciones de la estrategia global en el aspecto político-económico. Se aumentaban los programas de asistencia militar directa y de entrenamiento a las fuerzas armadas de los países aliados que sustituirían a la presencia militar norteamericana.

Carter, consciente de la finalización de la Guerra Fría, aborda una redefinición de la estrategia hacia América Latina. Se reconoce la falta de comprensión de la problemática de la región y la injerencia en no pocas ocasiones. En semejante marco, se aboga por revertir las parcelas de autonomía que habían sido expropiadas en las diversas regiones latinoamericanas. En este contexto internacional, se entiende la redefinición de las relaciones entre Panamá y EE.UU. en las décadas posteriores.

### 5.2.2.1 Década de los sesenta en Panamá.

#### *A) Contexto sociopolítico*

La realidad panameña de la década de los cincuenta y primera mitad de la década de los sesenta, no era ajena a los cambios sociales vividos en el resto de América Latina. Coincidiendo con la revolución cubana de 1959, proliferan las manifestaciones anti imperialistas y antioligárquicas; se ponen de manifiesto los amplios problemas sociales inherentes al enclave colonial llegando a trastocar el sistema oligárquico. En un primer momento, la oligarquía optó por el recurso represivo con fuerza policial, propuesto por Estados Unidos tras la retirada de su ejército en 1936. Ahora bien, a principios de la década de 1960, se asiste a la concienciación de un sector de la plutocracia que apela a la necesidad de reformas para evitar que los acontecimientos sigan el paralelismo cubano. Semejante espíritu queda recogido por la presidencia del Presidente Chiari, cuyas propuestas de reformas quedaron en la teoría.

En 1964, tuvieron lugar en Panamá los trágicos sucesos del 9 y 10 de enero de 1964, con un saldo de 21 muertos y más de 450 heridos. El origen de los sucesos fue la respuesta del pueblo panameño al incumplimiento de algunos funcionarios, autoridades y residentes zoneítas, tal como se establecía en el Acuerdo suscrito en diciembre de 1963, de permitir la presencia de la bandera panameña en varias instalaciones públicas de la Antigua Zona del Canal. Ante el conocimiento de ello, se produjo el decidido intento de la población civil panameña de colocar su bandera en los sitios permitidos.

El 10 de enero de 1964, el Presidente Chiari tomó la histórica decisión de romper las relaciones diplomáticas con Estados Unidos; las relaciones fueron reanudadas tres meses después, tras intensas negociaciones mediante la suscripción de la declaración conjunta “Moreno-Bunker”, firmada en la sede de la OEA en Washington. Se establecían los principios básicos que, a partir de esa fecha, sustentarían las relaciones entre ambos países. Estados Unidos se comprometía a eliminar las causas de conflicto entre ambos estados y a concertar un nuevo y más equitativo tratado.

Como continuidad a las intenciones de la declaración conjunta, el 24 de septiembre de 1965 se suscribía la declaración de 1965 que derivó en el Tratado Robles-Johnson el 22 de junio de 1967, conocido como acuerdo “tres en uno”. Se abordaban aspectos relativos al canal

existente, a la construcción de un canal a nivel del mar y a la defensa y neutralidad del Canal. Este tratado sería rechazado por la oposición ciudadana. Si bien se derogaba el Tratado de 1903, no se recobraba el pleno y efectivo derecho de Panamá sobre la Zona del Canal. Por otra parte, Estados Unidos se reservaba el derecho de dejar en Panamá las tropas militares que considerase necesarias. Si bien se eliminaba la cláusula de perpetuidad del Tratado de 1903, se establecía una por cien años. Ahora bien, diversos problemas socio-políticos internos en Panamá contribuyeron al archivo de esos tratados.

A finales de la década de los sesenta, Panamá afrontaba una deteriorada situación política que generaba inestabilidad. El poder plutocrático no tuvo capacidad para responder a las crecientes demandas de los estratos sociales inferiores porque el segmento reformista era minoritario y porque las reformas atentaban contra los intereses de la empresa norteamericana. Finalmente, el complejo oligárquico fue suspendido por el golpe militar de 1968; no obstante, las manifestaciones de enero de 1964 fueron la antesala para la transformación del enclave colonial canalero. Ante la profundidad de la crisis, las administraciones panameña y estadounidense fueron conscientes de la necesidad de reformular sus relaciones.

### ***B) Economía panameña***

En la medida en que la situación económica panameña evoluciona favorablemente, se observa un papel más activo de Panamá en las negociaciones con Estados Unidos; se intensifican las reivindicaciones al tiempo que se constata una mayor autonomía en las relaciones con Estados Unidos.

Comienza la década de los años sesenta con un auge económico que se percibe en la evolución de todos los sectores económicos. Concretamente, la tasa anual de crecimiento del producto interior bruto se sitúa en el 8,1%, la más alta de toda América Latina durante el decenio según la CEPAL. A ello contribuye, a parte de la aplicación del “Programa de Acción”, el impulso dado por la inversión privada. En cinco años, entre 1963 y 1967, la inversión alcanzó más de 500 millones de balboas.

Humberto Moreno (1998: 73-86) señala que la aplicación del programa citado permitió que la economía panameña dejara de ser tan dependiente del Canal, hasta entonces su eje central. No obstante, se matiza que el auge experimentado por la economía nacional se vinculaba

indirectamente con el Canal. Había expectativas sobre la construcción de un nuevo canal a nivel y una nueva ubicación de Panamá en el contexto internacional a partir de la alteración de la relación de aquella respecto del Canal. Por otra parte, el aumento de servicios en la Zona del Canal después de 1964, con la generación de los consecuentes ingresos en la población, así como, las facilidades de financiamiento al consumo ofrecidas por la banca comercial, apoyaría el incremento de la demanda interna.

En la década de 1960, la actividad canalera tiene un peso significativo en el producto interno bruto y en las exportaciones panameñas. “La actividad canalera medida en términos de sueldos y salarios pagados a personal panameño representaba alrededor del 8,0% del producto interno bruto y cerca del 23% de las exportaciones totales de Panamá. Al agregarse los beneficios indirectos que se derivan de los servicios que se proporcionan a una población de más de 40.000 personas con un alto poder de compra que vivían en esa área, incluida la población militar, la participación de la actividad canalera en las exportaciones totales de Panamá llegaron a ascender hasta cerca del 40,0% durante el período mencionado” (Moreno, 1998: 82).

#### 5.2.2.2 Década de los setenta en Panamá

En el período 1970-1976, la coyuntura económica panameña es bien distinta a la correspondiente a la década de los sesenta. Ello se vincula con diversas circunstancias internas y externas. El ciclo económico mundial se encuentra inmerso en una profunda crisis, existe incertidumbre en torno a la negociación de un nuevo tratado entre Estados Unidos y Panamá y, la economía nacional está adaptándose a los cambios del nuevo gobierno de Torrijos (Gobierno de Panamá, 1970a, 1970b, 1970c).

A principios de los años setenta, el gobierno que llega al poder tras el golpe de estado de 1968 plantea la aplicación de una “Estrategia para el Desarrollo Nacional” que busca incluir la actividad de la Zona del Canal como un factor complementario clave en las actividades económicas del país. Ello tiene sentido a partir de la realidad de la década precedente. Ahora bien, durante la década de los setenta, los servicios prestados a la Zona del Canal se vieron estancados, situándose su participación en el producto interno bruto en torno al 6,0% (Moreno, 1998: 82).

### *A) Contexto político*

Interesa aproximarse al golpe de Estado del general Torrijos, así como al régimen instaurado, para comprender el giro en la política panameña y, en función de la autonomía adquirida por el ejecutivo istmeño, el punto de inflexión en las relaciones entre Estados Unidos y Panamá. En este caso, será una mayor cohesión en el ámbito político la que favorecerá la inserción de Panamá en el espacio mundial.

Tras seis décadas, en las que se mantuvo una estrecha relación entre Estados Unidos y la oligarquía panameña, el Estado panameño mostró decisivas actitudes a favor de la ruptura de la estructura colonial impuesta por Estados Unidos. El golpe militar de 1968 se presenta como un punto de inflexión en la historia de la independencia panameña. Fueron diversos los factores que cristalizaron en un discurso autónomo y racional, la evidente crisis de 1968, la figura de Omar Torrijos y la evolución de la institución armada.

Los Programas de Acción Cívica delineados previamente por la “Alianza para el progreso” (programa de reformas políticas y sociales impulsado por la administración Kennedy como respuesta a la revolución cubana), contribuyeron a que parte del cuadro militar considerase la conveniencia de diversas políticas reformistas; ello les motivaría a alcanzar el poder. En la medida en que esta institución istmeña condujo el golpe de Estado de 1968 procede revisar el origen y naturaleza de aquella.

En 1903, Estados Unidos desarmó a las fuerzas armadas para que desoyeran cualquier interés interno que se opusiera a los norteamericanos. Ahora bien, tras la Segunda Guerra Mundial, la abolición del artículo constitucional que sancionaba la intervención militar estadounidense implicó que una pequeña fuerza policial fuera convertida en Guardia Nacional. Durante varias décadas, Panamá contó con una fuerza policial mínima. En 1953, nació la Guardia Nacional; la nueva institución se caracterizó por su profesionalización y por la creciente autonomía respecto de la clase oligárquica local; la institución armada tendía a adoptar posiciones políticas. En 1968, la mayoría de la oficialidad joven de esta institución provenía de los sectores medios urbano y rural y de los sectores populares; surgía un grupo que buscaba desvincularse de la oligarquía tradicional.

A finales de la década de 1960, la oligarquía estaba dividida en torno a las políticas estatales a seguir; existía una desorganización política que se acompañaba del creciente reclamo de



reformas económicas y sociales y, en particular, de la renegociación de las relaciones de Estados Unidos con Panamá. En este contexto, el proyecto de Torrijos irrumpió como eje vertebrador del sentir de la sociedad panameña (Araica, 2005).

Con el apoyo de los sectores populares de bajos ingresos, los intelectuales, el poderoso movimiento estudiantil y los sectores medios en ascenso se creó la base social que respaldó a Torrijos. Se promovió un desarrollo interno, con relativa autonomía de Estados Unidos, centrado en una reforma agraria mínima y gradual, la nacionalización de algunas empresas extranjeras y la creación de empresas estatales externas. Se adoptó una ideología reformista; se prohibieron las instituciones políticas del pasado; se expandió el papel del Estado hacia grupos específicos y, se intensificó la regulación y planificación. Ahora bien, también se adoptaron políticas atractivas para el capital extranjero, se acentuó el carácter de centro de tránsito de mercancías y capitales a través del impulso al Centro Bancario Internacional, la Zona Libre de Colón y otras políticas de promoción de exportaciones (ALC, 1999; Ilueca, 2003; 2006).

Ahora bien, en opinión de Giancarlo Soler (1993b: 142), el proyecto torrijista planteó un proyecto nacional bajo conducción militar que, erróneamente, se apoyó en el capital extranjero para llevar a cabo las tareas de reorganización nacional ya que el capital nacional, acaparado por la oligarquía, no mostraba intención de hacerlo. Se entiende que ello conllevó el germen desnacionalizador y antirreformista que caracterizó la política económica del gobierno después de 1978”. Aun cuando Torrijos reconoció la necesidad de emprender cambios estructurales, Giancarlo Soler sostiene que no se emprendieron las medidas oportunas. El capital extranjero proporcionó al Estado la liquidez requerida para proyectos de desarrollo e infraestructura.

En ausencia de un plan definido, se adoptaron medidas orientadas a incrementar el poder del Estado y se reprimió toda oposición. En semejante contexto, amplios sectores reclamaron el regreso a un gobierno “constitucional”. En un intento de salvaguardar la legitimidad inmediata del golpe, la jerarquía incluyó en el gabinete a miembros de la oligarquía tradicional y a civiles conservadores; se reafirmaban los intereses de los sectores dominantes y los de Estados Unidos quien optó por reconocer al nuevo gobierno tras asegurarse de que se cumplirían los convenios internacionales.

Coincidiendo con la crisis internacional de los años setenta, se agravó la situación socioeconómica panameña. En su intento de mantener la estabilidad interna, que favoreciera las negociaciones con Estados Unidos, Torrijos procedió a buscar el acercamiento del sector empresarial y terrateniente; no obstante, la crisis económica no se solucionaba.

### ***B) Economía panameña (1970-1980)***

Tras la expansión de la economía durante la década de 1960 y principios de la década de 1970, se inicia un período de estancamiento. Montenegro (1985: 199-207) se aproxima a los diversos factores desencadenantes de la crisis económica:

- Debilitamiento de las fuerzas tradicionales de crecimiento, concretamente, las exportaciones de bananos, camarones y la caída de las ventas de bienes y servicios a la antigua Zona del Canal. El auge de la construcción del período 1970-1973 retrasó las consecuencias del debilitamiento de los habituales motores de crecimiento hasta el intervalo 1975-1977.
- La combinación del alza del petróleo y el carácter abierto y dependiente de una economía poco diversificada y con un reducido mercado interno derivó en un ciclo de inflación-recesión. En la primera mitad de 1970, el componente externo del consumo nacional fue de aproximadamente el 37%, mientras que en la segunda mitad, esa relación se elevó al 40%. Con más del 80% de la economía vinculada al comercio internacional, el país era especialmente vulnerable al problema económico mundial. La elevación de los precios en los países desarrollados se trasladó a los menos desarrollados, especialmente, a países con importante nivel de apertura como Panamá con el consiguiente deterioro de la relación real de intercambio. El desajuste de la economía nacional ocasionado por el alza del precio de los productos importados, especialmente, los derivados del petróleo fue más acentuado en los años posteriores a 1974 en que se estancó el crecimiento del PIB. En particular, a finales de la década de 1970, la dependencia energética del petróleo (el 65% de la energía consumida procedía del petróleo) tenía su impacto en el valor de las importaciones. En 1977 y 1978, las importaciones de petróleo representaron el 21,6% del total de las importaciones.
- Incertidumbre entre los inversionistas nacionales y extranjeros ante las negociaciones sobre un nuevo tratado del Canal.

- Se produjo una contracción en el sector de la construcción por un exceso de oferta en el segmento del mercado de precios medios altos que no fue reemplazada por inversiones en otros sectores. La inversión privada de 238,9 millones de dólares en 1960 descendió a 82,6 millones de dólares en 1977, considerando los precios de 1960. El Estado, para apoyar el empleo y otras variables macroeconómicas recurrió a políticas expansivas de incremento de la inversión pública que derivaron en un acelerado endeudamiento. Se realizaron inversiones en infraestructura productiva y social. El promedio de inversiones anuales de 120,6 millones de dólares en 1971-1974 se incrementó a 333,3 millones de dólares en 1975-1978. Los principales proyectos llevados a cabo por el sector público fueron los ingenios azucareros, la planta estatal de cemento, el puerto pesquero de Vacamonte, las hidroeléctricas, el puerto de trasiego de petróleo, el aeropuerto de Tocumen y las inversiones en los sectores de turismo, vivienda, salud, educación y desarrollo agropecuario.
- Interesa referirse al comportamiento del coeficiente de inversión, expresado como la participación de la formación interna bruta de capital en el producto interno bruto. El coeficiente de inversión es del 32% en 1972 y, aunque desciende hasta el 20,5% en 1977, se mantiene hasta finales de la década de los setenta en torno al 25%. Se trata de un valor alto con relación al de otras economías y superior a cualquier nivel en la década de 1960.
- Como resultado de la crisis económica, la aportación del ahorro nacional a la inversión se fue debilitando. La inversión se financia, en su mayor parte, con ahorro privado externo a través de la banca internacional. Ello derivó en un mayor grado de endeudamiento del sector público y privado. Concretamente, durante el período 1970-1973, la inversión pública (29,9% de la inversión total) fue financiada en un 43% con el ahorro público y en un 57% con ahorro privado y externo vía endeudamiento. En 1976, únicamente, el 11,9% de la inversión pública fue financiada mediante ahorro público y el 88,1% a través de un endeudamiento con el sector privado y externo. La evolución en la estructura de la inversión privada fue distinta. En 1976, el ahorro privado era superior a la inversión privada en un 37% y se canalizaba hacia el sector público.
- Se asiste a una elevada concentración de la actividad económica y de la población en el área metropolitana respecto al resto del país. En 1977, dicha región concentraba más

del 50% de la población y contribuía, a través de actividades secundarias y terciarias, con más del 70% al PIB. En consecuencia, se acentuó el histórico dualismo estructural entre la región de tránsito y el interior del país.

### *C) Antesala a los Tratados Torrijos-Carter de 1977*

En la medida en que no se conseguían avances en las negociaciones bilaterales referidas al futuro del Canal, el proceso negociador adquirió dimensiones nacionales y se multilateralizó. El Estado inició una serie de reformas orientadas a establecer una amplia coalición con sectores populares, rurales y urbanos. Se construía el apoyo social que permitía una independencia de la oligarquía y de Estados Unidos. Por otra parte, para evitar cualquier tipo de oposición al gobierno, que debilitara la capacidad de negociación con Estados Unidos, se buscó cooptar al ala reformista de la oligarquía. La Constitución de 1972 fue la forma contractual que institucionalizó el apoyo obtenido y reafirmó el poder del Estado.

En la primera mitad de la década de los setenta, surgieron las condiciones para renovar las relaciones entre Panamá y los EE.UU. Gudián Guerra (1999: 60-74), expone como durante el período (1972-1981), Panamá diseña una nueva política exterior que se mostrará más efectiva en sus reivindicaciones en torno al Canal. Se promulgó una política exterior independiente, no alienada, fundamentada en el respeto mutuo y en la libre autodeterminación de los pueblos. Por otra parte, se mantuvieron contactos directos con los principales líderes y dirigentes mundiales de los que se recibió apoyo explícito.

Se retomó la negociación sobre las bases de que el Canal no tardaría en quedar obsoleto; se apuntaba que la capacidad de tránsito del Canal llegaría a sus límites en pocos años y se indicó que la vía resultaría inadecuada para los barcos de gran tamaño. A su vez, se destacó que los estudios alternativos sobre la posibilidad de construir otra vía alterna aconsejaban “que el istmo de Panamá es la localidad más razonable para la excavación de cualquier otro nuevo canal en el futuro” (Busey, 1974). Por otra parte, el desarrollo nuclear alteraba el concepto de defensa. La protección convencional del Canal se mostraba insuficiente y el Comando Sur indicaba que la citada vía sólo podía ser defendida en medios no hostiles. En consecuencia, interesaba alcanzar un acuerdo con Panamá.

El 26 de junio de 1970, Estados Unidos mostraba su disposición a una nueva relación mediante tratado. Panamá planteaba la necesidad de la desaparición del enclave colonial en la

Zona del Canal; al mismo tiempo, el presidente Nixon manifestaba, públicamente, el deseo de llegar a un acuerdo justo con Panamá. Finalmente, se suscribió la Declaración conjunta Tack-Kissinger el 7 de febrero de 1974; se concretaba un conjunto de principios fundamentales que guiaron el proceso negociador que culminaría el 7 de septiembre de 1977 con la suscripción de los acuerdos canaleros.<sup>77</sup>

Tras la Declaración Conjunta, el proceso negociador tomó un renovado impulso que se vio favorecido por el ascenso a la presidencia norteamericana del candidato Jimmy Carter en enero de 1976. La presidencia de Carter, ante el apoyo internacional dado a Panamá, vio en la renegociación de las relaciones con la joven república, la oportunidad para recomponer su estrategia hacia América Latina. El proceso negociador culminó el 7 de septiembre de 1977, con la firma de los Tratados del Canal de Panamá por el Jefe de Gobierno de Panamá, el General Omar Torrijos Herrera y el Presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter.

La firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977, constituye un punto de inflexión en las relaciones de Panamá con la vía interoceánica e, implícitamente, con Estados Unidos. Se establece una fecha para la entrega del control total de la administración del Canal y de los terrenos que constituían la denominada Zona del Canal, incluyendo el desmantelamiento de las bases militares allí existentes. Su entrada en ejecución en 1979, abre el inicio de un período transitorio que culmina en el mediodía del 31 de diciembre de 1999.

### **5.3 TRANSICIÓN: HACIA UN CANAL ADMINISTRADO POR PANAMÁ (1977-1999)**

En la década de los ochenta, la redefinición de la estrategia exterior de EE.UU. confería un rol clave a Panamá por lo que se buscó la renegociación de los tratados canaleros para mantener la presencia militar en el istmo. Finalmente, la inestabilidad y falta de credibilidad de los gobiernos panameños llevó a la administración Bush a abandonar las negociaciones.

La implementación de los Tratados de 1977 marcó la actividad económica de Panamá durante el período de reversión iniciado en 1979 y finalizado el 31 de diciembre de 1999. En primer lugar, tanto el gobierno panameño como el estadounidense tuvieron que abordar diversos

---

<sup>77</sup> El texto de la Declaración conjunta Tack-Kissinger en, Gurdíán G. R, 1999: 35-37.

procesos legislativos para implementar los Tratados. En segundo lugar, ambas administraciones trabajaron coordinadamente para garantizar el buen funcionamiento de la entidad del Canal a partir del año 2000.<sup>78</sup>

En paralelo, Panamá definía una nueva estrategia que aprovechara el potencial de los activos recibidos y que compensara el cese de la derrama de ingresos vinculada a la presencia militar y civil estadounidense. Por una parte, se abordaban desarrollos legislativos para incorporar la Antigua Zona del Canal al desarrollo nacional. Por otra parte, al tiempo que se mantenía el protagonismo de los tres pilares de la economía panameña (el Canal, el Centro Financiero Internacional y la Zona libre de Colón), se emprendían profundas reformas que sentarían las bases de las instituciones del actual modelo económico panameño.

Procedemos a caracterizar el marco político y socioeconómico panameño durante el período 1977-1999. Tras una primera aproximación al contexto político, se dedicará un apartado a la implementación de los Tratados Torrijos-Carter por entender que analizar la realidad panameña sin profundizar en dicho proceso, difícilmente, nos permitirá entender su economía y sociedad. En tercer lugar, nos referiremos a los desarrollos legislativos y políticas más relevantes durante este período.

### **5.3.1 Contexto político (1980-1999)**

#### **5.3.1.1 Década de los ochenta**

Tras el fin de la Guerra Fría y la consiguiente distensión entre EE.UU. y la URSS, se asiste a la conformación de un nuevo orden internacional; el diseño bipolar daba paso un orden mundial militarmente unipolar al que se supeditaba la multipolaridad política y económica. La administración Reagan, para recuperar la hegemonía estadounidense, definía una nueva política exterior en la década de 1980; la diplomacia coercitiva se combinaba con la intervención directa.

Ahora bien, el contexto cambia en el segundo mandato de Reagan (1985-1989). Ante la descomposición de la URSS y las distensiones con Rusia, se acuerda la eliminación de las

---

<sup>78</sup> El traspaso de la administración del Canal se analizará en el capítulo 8, relativo a la IED en el sector portuario.

armas nucleares. En un intento de mantener el liderazgo mundial de EE.UU., se asiste a la redefinición de su estrategia global. Se establece un eje ideológico para su política exterior en torno a la lucha contra el narcotráfico y la instauración generalizada de la democracia. Estos objetivos respaldarían la intervención militar ante la sociedad norteamericana.

Soler (1993a: 95-100) defiende que la instauración de la democracia es el paso previo a la estabilidad económica que persiguen los intereses estadounidenses. Apunta que la fortaleza de los grupos contestatarios y su posición frente a Washington es lo que determina el apoyo de EE.UU. a la democratización. Además, se sumaba al argumento de que, la acción del Pentágono contra el narcotráfico, lograría contrarrestar la narcoguerrilla en ese Hemisferio.

En este contexto, se sitúa el interés de los estrategas norteamericanos en Panamá. Entendían que el nuevo escenario de confrontación tendría lugar en el Tercer Mundo por lo que Panamá retomaba su lugar como punto estratégico en sus diseños globales y se incrementaba su capacidad de inteligencia en el país.<sup>79</sup>

Se llega a plantear entregar la administración del Canal diez años antes de lo estipulado a cambio de prolongar la permanencia en el territorio istmeño hasta el año 2011. Había dos razones que lo apoyaban, la estratégica ubicación geográfica y la cobertura a su despliegue militar. En opinión del Pentágono, el compromiso de la comunidad internacional con la apertura del Canal, según el Tratado de Neutralidad Permanente, protegía al Canal de ataques militares y brindaba una cobertura a sus instrumentos de guerra. En esta línea, EE.UU. estaba interesado en el mantenimiento de gobiernos panameños favorables a sus propósitos para la renegociación de los tratados canaleros.

En la primera mitad de la década de los ochenta, EE.UU., estimó suficiente la cooperación de los jefes militares panameños. Tras la ratificación de los Tratados por el senado estadounidense, Torrijos emprendió las reformas oportunas hacia el establecimiento de un régimen democrático. Tras su muerte en 1981, se fracturó el equilibrio interno de la sociedad panameña y la transición hacia un régimen democrático, coherente con el texto de los Tratados de 1977, quedó abortada.

En ese contexto, la participación en la dirección política precisaba de una incondicionalidad con el Estado Mayor. Se profundizaba en la autonomía interna y externa de las Fuerzas de

---

<sup>79</sup> Tiene interés la lectura de las instalaciones ubicadas en Panamá en esta década en Soler, G, 1993: 102-3.

Defensa de Panamá. En 1987, la gestión arbitraria y autoritaria del exgeneral Noriega y sus colaboradores deterioró las relaciones con EE.UU.

Finalmente, EE.UU. buscó la transformación de la institución militar. Reagan, invocando el Decreto de Poderes Económicos Internacionales de Emergencia, impuso nuevas sanciones a Panamá en 1988. En paralelo, ante los intentos de alterar el espíritu de los Tratados de 1977, Panamá buscó y encontró el apoyo internacional. La profundización represiva favoreció el fallido golpe de estado de 1988, apoyado por Washington. Seguidamente, EE.UU. optó por alterar la institución panameña centrando la problemática vivida en el país entorno a la figura de Noriega. La falta de democracia y el narcotráfico fueron los justificantes inmediatos de la invasión militar de 1989.

Soler (1993a: 35-54) desmantela algunos de los argumentos que motivaron la intervención militar: se apelaba a la necesidad de defender el Canal; la necesidad de establecer la seguridad de los residentes norteamericanos en Panamá; la necesidad de secuestrar a Noriega por su vinculación con el narcotráfico y; su necesidad para restablecer la democracia en Panamá.

Interesa detenerse en los apoyos internacionales a la intervención en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; ello ayuda a entender la orientación de la posterior diplomacia panameña en los ámbitos político y económico. Soler (1993b: 265) indica que Francia, Reino Unido y Alemania mostraron su adhesión y apoyo a EE.UU. Italia y Japón no mostraron posturas definidas. España lamentó los hechos y votó por la resolución de condena a la invasión. En América Latina, mostraron su repulsa a la invasión, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia, México, Cuba y Nicaragua.

#### 5.3.1.2 Década de los noventa

Tras la invasión, se recupera el sistema político vigente durante el período 1903-1968 en Panamá; se reinstaura la asociación entre la oligarquía panameña y el gobierno de Washington. La inestabilidad política y social es una constante en el escenario posterior a la invasión de 1989. Soler (1993b: 239-269) defiende que la incapacidad de la oligarquía y los grupos que la apoyaban para instaurar una auténtica democracia derivaron en un nuevo autoritarismo, ya no militar, sino extranjero (Pérez, 1998).



Tras la invasión, EE.UU. persigue la renegociación de los tratados canaleros; se buscaba la permanencia en el istmo más allá del año 2000. Eran diversos los argumentos de EE.UU. a favor de su mantenimiento en Panamá, entre los que se destacaban: el Canal es un bien estratégico para EE.UU. y sus aliados; la recurrente inestabilidad de los gobiernos desafiaba el futuro del Canal; la disolución de las fuerzas de defensa panameñas incapacitaba al país para afrontar la defensa del Canal; el narcotráfico y el lavado de dinero había aumentado; los efectivos militares hacían grandes contribuciones a la economía del istmo,... (Guevara, 1998)

En esta línea, grupos republicanos de EE.UU. plantearon ofrecer a Panamá un status de “Estado Libre Asociado” similar al de Puerto Rico desde 1952; algunos congresistas proponían abrogar los tratados canaleros; el Comando Sur justificaba el interés de su presencia para Panamá,...

Finalmente, se sentaron las bases entre Bush y el gobierno de Endara para que las futuras administraciones abordaran las negociaciones. La oligarquía panameña se comprometió a la renegociación e intentó alcanzar ventajas económicas que, finalmente, fueron muy limitadas. La administración de Bush mantuvo las sanciones económicas, impuestas desde marzo de 1988, hasta abril de 1990. Los recursos millonarios (1.035 millones) ofrecidos por EE.UU. para afrontar la reconstrucción se redujeron, finalmente, a 420 millones de los que solo 120 millones serían puestos a disposición del gobierno panameño.

Ante la debilidad y falta de credibilidad del gobierno panameño, la administración Bush se abstuvo de iniciar una renegociación de los tratados de 1977. En las fechas previas a la retirada total de EE.UU. en Panamá, durante la presidencia de Pérez Balladares, ningún partido político accedía a representar a la mayoría que, según las encuestas, quería que los militares estadounidenses permanecieran en el país más allá del año 2000.

### **5.3.2 Implementación de los Tratados de 1977: Integración de los activos entregados**

En virtud de los Tratados de 1977, transcurrido el período de transición de 1979 a 1999, la administración del Canal se transfería al gobierno panameño junto con la totalidad de los bienes y terrenos de las áreas revertidas.

Seguidamente, tras una referencia al valor económico de los activos recibidos, nos referiremos a las acciones legales emprendidas para favorecer su integración en la economía nacional. En particular, nos aproximaremos a la retirada de la presencia militar estadounidense y a la entrega de las bases.

#### 5.3.2.1 Valoración económica del área revertida

En virtud de los Tratados Torrijos Carter, Estados Unidos se comprometió a entregar a la jurisdicción panameña las tierras a ambos lados del Canal, junto con las construcciones ubicadas en aquellas. La región interoceánica representaba, aproximadamente, el 5% del territorio panameño. Según estimaciones del Banco Mundial (1995), el valor económico de esta área podría ser del orden de 4.300 millones de dólares, cifra que contrastaba con los 25.000 millones de dólares que, usualmente, se mencionaba en ámbitos panameños. (Abad, 1997: 18)

A la entrada en vigor de los tratados Torrijos-Carter en 1979, la antigua Zona del Canal incluía una franja de 70 km entre el Atlántico y el Pacífico y de 17,3 km a ambos lados de la vía acuática, más los lagos Gatún y Alajuela, un total de 1.473 km<sup>2</sup> bajo jurisdicción de Estados Unidos, que eran utilizados para la operación, mantenimiento y defensa del Canal de Panamá. Como resultado de ello, no hubo desarrollo comercial y urbano panameño en esas áreas. (Ardito, 1999: 162-177)

Según el texto de los tratados del Canal, se inició la reversión de los terrenos e infraestructuras de la Antigua Zona del Canal en 1979. Primero, se devolvieron 110.000 hectáreas de tierras y aguas a lo que siguió la reversión progresiva del resto de los territorios de dicha zona, excepto los terrenos necesarios para la operación del Canal (Universidad Nacional de Panamá, 1999). En 1999, Panamá recibió la parte más valiosa, se incluían más de 4.000 instalaciones de las bases militares de Estados Unidos que habían servido como sitios de defensa para el Canal (Méndez, 1997; Scranton, 1998).

Entre los activos recibidos, se contabilizaban puertos, aeropuertos, casas, edificios de oficinas, depósitos, hospitales, escuelas, áreas deportivas, infraestructura amplia de calles, sistemas de agua potable y alcantarillado, electricidad y teléfonos, etc. Allí, se encontraban las zonas más adecuadas para la futura expansión urbana de las ciudades de Panamá y Colón; además, se ubicaba el lago Gatún y su cuenca hidrográfica que proveen de agua al Canal (Díaz, 1997;

1998). Por otra parte, la biodiversidad tropical que rodea al lago es una de las más ricas del hemisferio occidental. (Ardito, 1999: 162)

#### 5.3.2.2 Legislación panameña relativa a las áreas revertidas

Los desarrollos legislativos panameños más relevantes en lo relativo a la incorporación de los activos revertidos a la economía nacional son dos. Por una parte, mediante la Ley 5 del 25 de febrero de 1993, se crea la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) encargada de la incorporación de la antigua Zona del Canal al desarrollo nacional. Por otra parte, se implementa una amplia normativa que regula el uso de los terrenos recibidos.<sup>80</sup>

##### *A) Ley de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)*

El 25 de febrero de 1993, se aprobó la ley de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI). Se trata de uno de los organismos que se crea para recibir y administrar los bienes entregados por los norteamericanos; su nacimiento fue lento y polémico. En un primer debate, la ley fue rechazada por considerarse que satisfacía las peticiones de la clase dominante del país. Finalmente, en un tercer debate, se aprobó la ley con una votación de cuarenta y cinco votos en contra de 10 en la Asamblea Legislativa. La aprobación tuvo lugar durante la administración de Guillermo Endara. Dos años después, durante la presidencia de Ernesto Pérez Balladares, se aprobarían las reformas de la ARI en la ley N° 17 del 7 de marzo de 1995.<sup>81</sup>

La ley de la ARI de 1993 fue cuestionada por la rapidez con que fue debatida en la Asamblea Legislativa y sancionada por el Órgano Ejecutivo. Al margen de la pluralidad de activos revertidos, la entidad encargada de su administración quedaba catalogada como una empresa de bienes raíces y el cargo de Administrador de la ARI sólo podía ser ejercido por un administrador de empresas. La citada ley fue concebida por parte de los políticos sin incluir al conjunto de la sociedad panameña que desconocía la ley de la ARI en su versión y reformas originales.

El 25 de noviembre de 1994, el entonces presidente, Ernesto Pérez Balladares, manifestó su disconformidad con la naturaleza autónoma de la ARI. Se proponían cambios en la ley de la

---

<sup>80</sup> Sobre la legislación panameña referente a la administración de los activos revertidos en virtud de los Tratados de 1977, Palmarola V. y Robles Y. (1999: 18-36) y Gurdíán Guerra R. (199: 227-240).

<sup>81</sup> Como análisis comparativo de las modificaciones introducidas por la Ley de 1995 ver, Palmarola, V. y Robles, Y., 1999: 25-36

ARI; la ley había sido bien concebida en su esencia pero era inoperante para favorecer el desarrollo económico y social. Por otra parte, se abría la oportunidad para participar en la elaboración de la nueva ley a otros sectores. En consonancia con el objetivo manifestado, se realizaron varias reformas para la ley de la ARI de 1993:

- Se aumenta en dos el número de miembros de la Junta Directiva de la ARI. Se permite la participación de otros sectores como el universitario.
- El presidente de la República escoge al administrador de la ARI entre los candidatos propuestos por la Junta Directiva.
- Se admite algún grado de injerencia del gobierno, ahora bien, no de intervención.
- El presidente decidirá sobre la aprobación de decisiones tomadas por la Junta Directiva referidas a la compra y venta por un monto superior a dos millones de dólares.
- En la ley de 1993, se estipulaba en qué sectores se invertirían los excedentes de las ganancias pero, en la ley de 1995, sólo se alude al ingreso de aquellas en el Tesoro Nacional para su posterior inversión en gastos contenidos en el presupuesto general del Estado.

Ciertamente, la ley de la ARI de 1995 pierde su carácter autónomo y surge el riesgo de una politización de su actuación; la composición y elección de los cargos más representativos de la citada entidad alertaban sobre tales riesgos. Sólo una adecuada representatividad de los diversos sectores de la sociedad panameña, en la toma de decisiones de la ARI, podría lograr la buscada coordinación entre la actuación de la ARI y los intereses de estado.

Finalmente, en un intento de afrontar los retos que suponía la reversión de tan ingente patrimonio, se constituyó la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), mediante la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, modificada por la Ley 7 del 7 de marzo de 1995 (Legnadier, 2006). La ARI nace como una entidad autónoma del Estado que tiene como función principal custodiar, conservar y administrar los bienes revertidos, de acuerdo con los planes trazados. Se persigue incorporar semejantes activos al desarrollo nacional y percibir los ingresos que todo ello implique a fin de destinarlos al Fondo Fiduciario de Desarrollo Social que administra el Gobierno nacional. Tales fondos serán dedicados a proyectos de infraestructura

y de desarrollo social que beneficien a los panameños en todo el territorio nacional, incluyéndose proyectos específicos de vivienda de interés social (FEVIS). (Ardito, 1999: 162-64)

***B) Planes de uso del suelo. Ley N°21 de 2 de julio de 1997***

El 8 de mayo de 1996, el Consorcio Intercarib, S.A./Nathan Associates Inc. presentó a la Junta Directiva de la ARI el borrador del Plan General de uso, conservación y desarrollo del área del Canal y del Plan Regional. Gurdíán Guerra, R. (1999: 185-205) nos aproxima al contenido de dichos Planes.

El Plan General, conocido como “Plan de usos del suelo del área del Canal”, tiene como objetivos generales:

- Determinar el ordenamiento territorial de las áreas revertidas al país.
- Considerar las políticas económicas y sociales de la estrategia de desarrollo más recomendable que se propongan para el área del Canal y los requerimientos o implicaciones espaciales y ambientales de dicha estrategia.
- Considerar las características físicas y ambientales y el análisis funcional respecto a los bienes objeto de reversión, con miras a evaluar sus efectos y potencialidades de utilización en el Plan de usos del suelo.

El Plan Regional o “Plan de usos del suelo y los recursos naturales de la región interoceánica” es un documento más específico y concreto, cuyos principios son:

- Preservar a largo plazo los recursos naturales requeridos para la operación del Canal, en especial el abastecimiento de agua.
- Aprovechar el potencial de los recursos naturales de la región interoceánica en una perspectiva de desarrollo sustentable.
- Atender el crecimiento demográfico y económico de la región interoceánica en los veinticinco años siguientes.

En lo que se refiere a la estrategia de desarrollo recomendada para el área del Canal se presentó un informe que respondía a dos principios básicos, se establecía que el uso más

adecuado de las áreas revertidas estaría definido dentro del marco general de las políticas económicas del país y, en consonancia con el cumplimiento de los Tratados de 1977. Desde este posicionamiento, el Consorcio estableció como objetivos estratégicos del desarrollo del área del Canal:

- Generación de ingresos (Desde el punto de vista de las finanzas públicas, se busca producir importantes aumentos de los ingresos fiscales y la racionalización en la concesión de incentivos tributarios) y de empleo permanente.
- Conservación de la eficacia del Canal.
- Protección de los recursos naturales.
- Integración de las áreas revertidas al resto de la economía nacional. Finalmente, el consorcio se pronuncia a favor de un “crecimiento balanceado” que, “equilibra las necesidades de un crecimiento rápido de las actividades económicas para incrementar la demanda de mano de obra, con un uso racional de los recursos desde el punto de vista de su sustentabilidad a largo plazo” (Guardián, R., 1999: 192). Además, se apunta que la estrategia presentada se inscribe, perfectamente, en la política neoliberal del gobierno de Pérez Balladares de apertura total de la economía sin restricciones al comercio exterior y a la inversión extranjera.
- Aceptación política y social de la estrategia seleccionada para el desarrollo de estas áreas.

El proyecto presentado fue objeto de un profundo debate; el gobierno nacional, a través de la ARI, y con el auspicio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), le dio amplia discusión al anteproyecto de ley. En diversos foros y seminarios, los miembros de la sociedad civil y política tuvieron la oportunidad de discutir y analizar el contenido de los mismos hasta llegar al consenso. Finalmente, se aprobaron por unanimidad los planes de uso del suelo mediante la sanción de la Ley nº21 de 2 de julio de 1997. Por una parte, se ha establecido el Plan Regional que abarca la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, concentrándose en lograr una estrategia de desarrollo sostenible. Por otra parte, se ha aprobado el Plan General de uso que, basado en el primero, incorpora la antigua Zona del Canal al desarrollo del país. (Molinos, 1998: 167-176)

El deseo compartido de establecer un vínculo entre la región interoceánica y el desarrollo nacional se materializó en un programa concreto de carácter estatal; no obstante, no hay que olvidar que la ejecución de aquel correspondía a la ARI. En la medida en que el ejecutivo dirigía dicha entidad, la obtención de los objetivos dependía del acierto de las políticas emprendidas por las sucesivas administraciones.<sup>82</sup>

### 5.3.2.3 Retirada militar de los Estados Unidos. Entrega de bases militares

En virtud del Tratado de 1903, quedaba legitimada la presencia militar de Estados Unidos en Panamá para proteger el Canal contra desórdenes y actos fuera de la ley. Durante 80 años, una franja de terreno a ambos márgenes del Canal, la Antigua Zona del Canal, estuvo subutilizada. Desde 1904, los Estados Unidos utilizaron estos terrenos como sitio estratégico, puesto de seguridad y para las operaciones de funcionamiento del Canal (Vega, 1997; Van de Hoorde, 1998).

Gurdián Guerra R. (1999: 127-185) nos aproxima a dicha realidad y a los intentos de mantener la presencia militar de EE.UU más allá del año 2000. Fueron diversos los objetivos de Estados Unidos que justificaron la presencia militar en Panamá, centro de entrenamiento de las fuerzas armadas norteamericanas y de América Latina, centro de espionaje continental y centro de apoyo a las operaciones de contrainsurgencia en el hemisferio. Por otra parte, la desclasificación de los archivos gubernamentales, coincidiendo con la reversión y reconversión civil de las áreas militares, muestra que Panamá fue utilizada como un centro de pruebas de armas y tecnología militar.

Tiene interés apuntar que, en las fechas previas a la retirada total de Estados Unidos en el istmo, se reabrió el debate interno relativo al abandono total de las bases estadounidenses, tanto en Estados Unidos como en Panamá. Este hecho refleja la dificultad en establecer un balance de las relaciones entre ambos pueblos; no llega a alcanzarse un consenso en torno a la conveniencia de la retirada total del ejército norteamericano en Panamá.

Curiosamente, en Panamá, ningún partido político estaba dispuesto a hablar públicamente para representar a la mayoría silenciosa que, según las encuestas, quería que los militares estadounidenses permanecieran en Panamá más allá del año 2000. A excepción del partido

---

<sup>82</sup> Los objetivos estratégicos y los proyectos desarrollados se expondrán en el capítulo 7, dedicado a la ET en Panamá, puesto que la inversión extranjera ha liderado la inversión en las áreas revertidas.

Demócrata Cristiano (PDC), todo los demás partidos apoyaban una prolongación de la presencia militar que no reconocían públicamente. (Gurdián,1999: 147-57)

Reymundo Gurdián G. (1999: 140-46) consideraba que no existían las condiciones adecuadas para abordar semejante discusión en Panamá porque:

- No existía consenso oficial al respecto, tanto del partido en el poder (PRD) como de la sociedad en su conjunto.
- La sociedad panameña, inmersa en una recesión económica, se mostraba insegura y desconfiada hacia el gobierno, lo que viciaría todo el proceso negociador. Se desconocía el potencial económico de estos activos y existía necesidad de empleo en un amplio sector de la población. La retirada militar de EE.UU. implicaba el cese de los pagos en concepto de alquiler/cesión/concesión administrativa,...

En cualquier caso, el autor indicaba que la pretendida prolongación de las bases contradecía los contenidos de la Constitución panameña. La obligada reforma de la Constitución sería reflejo de falta de seriedad por parte de los gobernantes panameños y afectaría la estabilidad de las instituciones políticas nacionales. Se aludía a tres artículos de la carta magna que serían afectados. En el artículo 285, se establece que “ningún gobierno extranjero podrá adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional salvo cuando se trate de sedes de embajadas,...” En el último párrafo del artículo 3 se señala que, “El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal ni parcialmente, a otros Estados”. Por otro lado, se planteaba una inconsistencia con el espíritu recogido en el artículo 305, “La República de Panamá no tendrá ejército”, y la intención de apoyar, estimular y hasta promover a nivel oficial, la presencia de un ejército extranjero en Panamá.

Raymundo Gurdián G. (1999: 127-34), consciente de la importancia del aporte de las bases militares a la economía nacional, defendía la oferta de alternativas de reconversión para generar igual o más empleos y riqueza. Además, se rebatían los argumentos esgrimidos por Estados Unidos a favor de su permanencia en el istmo, "justificar la presencia de tropas estadounidenses en Panamá para combatir el narcotráfico y el lavado de dinero es una excusa barata que no tiene sentido" (Gurdián, 1999: 130). A ello se sumaban las opiniones contrarias a la continuidad estadounidense para defender el Canal o para proteger el territorio nacional.



### 5.3.3 Reformas estructurales. Políticas más relevantes (1977-1999)

A mediados de la década de 1990, se desarrollan las estructuras administrativas y legales de las actuales instituciones de la República de Panamá. Se crean diferentes órganos de supervisión y regulación que componen lo que se conoce como un Estado moderno. Se aborda un conjunto de reformas estructurales que incluyen la apertura comercial (destaca la incorporación a la OMC en 1997), privatizaciones (se incluye la privatización de los principales servicios públicos y la gestión de los activos de las áreas revertidas) y ajustes fiscales (Hoffmann, 1999).

Se destaca la creación de los siguientes entes:

- Entes reguladores de servicios públicos.
- Entes reguladores de monopolios privados.
- Entes promotores de la competencia. Se aprueba la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, conocida como la Ley de competencia que, a su vez, da origen a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac).
- Entes supervisores de empresas bancarias y de seguros. En 1998, se aprueba la nueva ley bancaria que permite el cumplimiento de las normas de Basilea. Además, se creó la Superintendencia de bancos.
- Entes que supervisan los mercados de capitales. Se crean en 1999 para regular las operaciones del incipiente mercado de capitales.

Interesa aproximarse a las reformas estructurales que, en gran medida, conforman los cimientos del actual modelo económico panameño. El conocimiento de tales procesos nos orientará sobre la solidez de las instituciones vigentes y el potencial de las políticas diseñadas y proyectadas. En este sentido, nos referiremos a las actuaciones relativas al sistema financiero, la legislación sobre inversiones, la legislación mercantil, la legislación fiscal, los cambios en el mercado laboral, la contratación pública y la política comercial.

#### 5.3.3.1 Sistema financiero. Vigencia y viabilidad.

Giselle Veliz (1996) apunta que la retirada de los Estados Unidos de la economía panameña no tiene implicaciones en el sistema monetario panameño; no existían razones que impidieran

que Panamá siguiera utilizando el dólar después del año 2000. En primer lugar, el Tratado del Canal de 1977 establecía que no abrogaba ni sustituía en ninguna de sus partes el Convenio Monetario. En segundo lugar, por disposición del artículo 1171 del código fiscal panameño, el dólar es de curso legal en Panamá.

Para los detractores del modelo de economía abierta, cimentado en el dólar norteamericano, la única ventaja relativa era la estabilidad monetaria. Ciertamente, el coste de semejante modelo para el país no era irrelevante. Por una parte, existía un coste cuantitativo asociado a la dolarización de la economía. Según Juan Luís Moreno (en Torres, 1999: 210-11), el coste del sistema dólar puede estimarse mediante el señoreaje indirecto pagado a los Estados Unidos. Panamá habría pagado a los Estados Unidos un promedio aproximado de 25 millones de dólares anuales en el período 1980-95.

Por otra parte, el economista Torres Abrego (1999: 186-208) sitúa, como una de las causas últimas del estancamiento de la economía panameña y de los desequilibrios y desigualdades inherentes a aquella, la dolarización y carencia de una banca central. La cesión de la política monetaria y fiscal dejaba el desarrollo de la economía en el incierto futuro del sector externo. Se cuestionaba el sostenimiento de semejante modelo argumentando que el mantenimiento de una economía dolarizada requería de un mínimo equilibrio del sector externo, determinante de la oferta monetaria, que no era predecible. El autor (1999: 197) apuntaba que la vigencia del sistema monetario panameño precisaba de un necesario equilibrio de balanza de pagos. Hasta el año 2000, aquel había sido conseguido por los servicios del Canal y los ingresos vinculados con la presencia de las bases militares. Coincidiendo con la creciente apertura de los mercados, tenderían a desaparecer, junto con las ventajas de la Zona Libre de Colón, las reexportaciones de aquella. A su vez, el proyectado incremento de las importaciones si se mantenía un aparato productivo poco diversificado, incrementaría el déficit de balanza de bienes y de renta. Se cuestionaba la viabilidad del sistema sino se cubría el vacío dejado por los elementos compensadores.

La estructura de la balanza de pagos panameña, deficitaria de modo crónico, se apoyaba en el recurso a la deuda externa para compensar la inexistencia de una política monetaria. En un intento de afrontar el coste del servicio de la deuda se procedió a su renegociación. Torres Abrego consideraba que la presión de la deuda externa definiría la insuficiencia de la cuenta

de capital y financiera para compensar los déficits de la cuenta corriente, bien porque sus saldos fueran negativos o porque siendo positivos resultarían insuficientes (Gómez, 2002).

Finalmente, la inexistencia de un banco nacional, para diversos autores, había tenido un coste adicional en términos de inestabilidad política. La confrontación, entre partidarios y detractores de la existencia de un banco central emisor, habría marcado la vida política de la República istmeña.

#### 5.3.3.2 Legislación sobre inversiones.

En Panamá, no existía un único texto que regulase los temas relativos a la inversión extranjera; un gran número de leyes y regulaciones mantenía alguna relación con la inversión nacional o extranjera en Panamá. Los contratos celebrados con el Estado se sujetaban a la Ley panameña y a la jurisdicción de los tribunales nacionales. Ante posibles conflictos de interpretación o regulación sobre inversión extranjera se aplicaba lo dispuesto en la legislación nacional. En consonancia con el interés de los gobiernos panameños de los años anteriores por atraer capital exterior, Panamá se había adherido al Tratado de Protección de Inversiones de la Agencia Multinacional de Garantía de Inversiones del Banco Mundial (MIGA). Además, no eran pocos los incentivos fiscales y tributarios que reflejaban el interés por atraer al inversor extranjero; ello queda reflejado en más de 40 leyes y decretos. (Abad, 1997: 61-64)

Interesa destacar algunas de las ventajas de invertir en Panamá a finales de la década de los noventa:

- Economía basada en el dólar y por ello con escasos riesgos monetarios y de inflación.
- Presencia de un importante centro financiero internacional.
- Ubicación de la Zona Libre de Colón, la mayor zona franca de América Latina.
- Igualdad de trato legal para panameños y extranjeros.
- Fácil acceso al mercado de EE.UU., a través del programa de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI).
- Panamá había firmado varios acuerdos de promoción y protección de inversiones con USA, Inglaterra, Francia, Alemania, Suiza y China. España había negociado

con Panamá un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI).

- Panamá se había unido a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la Asociación de Estados del Caribe.
- Panamá era signataria del Tratado de Protección de Inversiones de la Agencia Multinacional de Garantía de Inversiones del Banco Mundial (MIGA).

Desde mediados de los noventa, Panamá se alinea con el resto de las economías de la región en el interés por atraer el capital extranjero para modernizar su economía. Se privatizan diversos sectores estratégicos y se afrontan importantes proyectos en infraestructuras, básicamente, asociados al transporte. A su vez, buscando la diversificación de la economía, se busca atraer la IED hacia el sector turístico y a las zonas procesadoras para la exportación. A las numerosas ventajas que Panamá ofrecía al inversor, se sumaba el acceso a las áreas y activos revertidos y reformas en la legislación de diversos ámbitos como el laboral.<sup>83</sup>

#### 5.3.3.3 Legislación mercantil.

##### ***A) Tipos de sociedades. Sociedades anónimas***

La legislación panameña, a través de su código de comercio, regulaba diversos tipos de sociedades, sociedad colectiva, sociedad en comandita simple, sociedad en comandita por acciones, sociedad de responsabilidad limitada y sociedades anónimas. Ahora bien, las ventajas de las sociedades anónimas habían derivado en el desuso de las demás formas jurídicas. En 1997, más de 460.000 sociedades anónimas se encontraban inscritas en el Registro Mercantil. (Abad, 1997: 65-69)

Las sociedades anónimas panameñas están reglamentadas por la ley 32 de 1927, cuya flexibilidad se toma de la ley de derecho corporativo del estado de Delaware en los Estados Unidos.

Entre las principales características de las sociedades panameñas, merecen citarse:

- La sociedad puede dedicarse a cualquier negocio no considerado ilícito o prohibido expresamente por la ley.

---

<sup>83</sup> Las reformas relativas a la inversión se abordarán con más detalle en el capítulo 7 relativo a la ET en la economía panameña.

- El domicilio de la sociedad puede establecerse en Panamá o en cualquier otro país.
- La sociedad puede ser constituida por dos o más personas mayores de edad de cualquier nacionalidad y domicilio. El período aproximado para constituir una sociedad panameña es de cinco días.
- El coste para la formación de una sociedad anónima varía entre los 800 y los 1.500 dólares. Toda sociedad, una vez inscrita en el registro, deberá pagar, anualmente, la tasa única anual de 150 dólares al fisco panameño. Asimismo, deberá pagar al agente residente (La ley exige que las sociedades anónimas tengan un agente residente, el cual debe ser un abogado o firma forense panameña establecida en la República de Panamá) una cantidad que puede oscilar entre los 100 y los 150 dólares.

Son numerosas las ventajas ofrecidas por las sociedades anónimas a finales de los noventa, lo que hace de Panamá un centro idóneo para la triangulación de operaciones de todo tipo. Por todo ello, numerosas sociedades off-shore operan desde Panamá. Entre las ventajas más relevantes de tan atractiva legislación:

- Las ganancias procedentes de actividades realizadas fuera de Panamá están exentas del impuesto sobre la renta.
- No se exige presentar declaración de rentas ni ningún tipo de informe o declaración anual al Gobierno de Panamá por ingresos derivados de fuentes extranjeras.
- Las sociedades panameñas pueden poseer activos en cualquier lugar del mundo. Además, no existe ningún tipo de restricción en la clase de inversión o en el uso de los activos y dineros que puedan realizar las sociedades anónimas.
- Las leyes de la República de Panamá garantizan la confidencialidad de las transacciones prohibiendo que los empresarios y las sociedades sometan documentos al escrutinio de autoridades extranjeras sin el previo consentimiento del Gobierno de Panamá.
- Las sociedades pueden transferir sus fondos con plena libertad.

Entre las sociedades existentes en Panamá, se encuentran, además, las fundaciones de interés privado reguladas por la ley N°25 del 12 de junio de 1995 y el fideicomiso regulado por la ley 1 de 5 de enero de 1984.

El fideicomiso (Abad, 1997: 70) es un acto jurídico en virtud del cual el fideicomitente transfiere bienes al fiduciario para que los administre o disponga de ellos a favor de un beneficiario que puede ser el propio fideicomitente. En cuanto a la fiscalidad del fideicomiso (Gnazzo, 2003), estarán exentos de todo impuesto los actos de constitución, modificación o extinción del fideicomiso, así como los actos de transferencia, transmisión o gravamen de los bienes dados en fideicomiso y la renta proveniente de dichos bienes o cualquier otro acto sobre los mismos, siempre que el fideicomiso verse sobre:

- Bienes situados en el extranjero.
- Dinero depositado en Panamá cuya renta no sea de fuente panameña.
- Acciones o valores emitidos por sociedades cuya renta no sea de fuente panameña.

#### ***B) Ley de Propiedad Industrial, Ley 35 de 1996***

Marco Fernández (2005) nos aproxima a la definición de las nuevas leyes de comercio, la Ley 35 de Propiedad Industrial y la Ley 29 de Competencia para adecuar la normativa nacional a la entrada de Panamá en la OMC en 1997.

Toda persona, natural o jurídica, que pretenda ejercer alguna actividad comercial en la República de Panamá necesita de una licencia comercial o industrial, según el tipo de actividad, que deberá ser concedida por el Ministerio de Comercio e Industrias. La ley N° 35 de 10 de mayo de 1996, contempla la propiedad industrial e incluye todo lo relativo a patentes y marcas. (Abad, 1997: 71-73)

La ley 35 del 10 de mayo de 1996, conocida como la Ley de Propiedad Industrial, fue un avance hacia la compatibilidad de las leyes nacionales con la OMC. A través de esa ley, se modifica el anterior ordenamiento relativo a las marcas. La nueva legislación se refiere a un amplio ámbito que agrupa tanto a las marcas como a las patentes, la propiedad intelectual y los derechos de autor.

Uno de los principales problemas comerciales de la ZLC era la falsificación de marcas de productos de prestigio internacional. No hay que olvidar que la marca es un activo de las empresas inversionistas que se puede perder si no se posee un marco jurídico adecuado para resolver conflictos en esta materia.

La nueva Ley de Marcas supuso un alineamiento con los principios de la OMC. Una muestra de la efectividad de la nueva regulación se refleja en las negociaciones preliminares del TLC con Singapur y EE.UU. En dichas negociaciones, no fue preciso implementar nuevas medidas de protección de propiedad intelectual en relación con marcas registradas como en tratados previos.

### *C) Ley de competencia, Ley 29 de 1996*

Las discusiones sobre los contenidos de la Ley de Competencia tienen lugar en paralelo con el debate nacional en torno a la adhesión de Panamá a la OMC, que culmina el 6 de septiembre de 1997. La ley 29 de 1996, que crea la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac), supone el inicio de la legislación en competencia en el país. Debía legislarse sobre temas de comercio desleal, subsidios y medidas de salvaguardia, que recayeron en la Clicac junto con los temas de competencia, aunque estos no eran parte de los acuerdos con la OMC.

Las autoridades encargadas de la libre competencia en Panamá, a mediados de los noventa, son:

- La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC): Entidad creada por la Ley de Competencia con la misión de ejecutar y asegurar el cumplimiento de las normas que tutelan el libre comercio. Para tal fin, la ley faculta a la CLICAC para prevenir, investigar, impugnar los actos de concentración y sancionar toda conducta anticompetitiva que contravenga dicho fin.
- Órganos jurisdiccionales: La Ley 29 crea varios juzgados y tribunales con especialización y exclusiva competencia en la observancia de las normas de libre competencia lo que brinda mayor seguridad al comercio.
- Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP): Sin perjuicio de la facultad de la CLICAC de investigar cualquier sector de la economía panameña, el ERSP es una autoridad de la competencia encargada de aplicar el régimen especial de libre

competencia para los servicios públicos e imponer sanciones por su infracción. Los servicios implicados, de acuerdo al artículo n° 3 de la Ley 26 de 1996, son: abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, transmisión y distribución de gas natural.

La ley de Competencia es una ley que, en su origen, cubre varios ámbitos: la protección del consumidor, el desarrollo de normas con relación al comercio desleal y a las medidas de salvaguardia y, finalmente, los temas relativos a la promoción de la competencia. Este último ámbito se refiere a las prácticas monopolísticas; se alude a las relaciones entre empresas que operan en el mercado local del país sin importar su nacionalidad.

Los antecedentes a la Clicac, los encontramos en la Oficina de Control de Precios vigente desde los años setenta hasta la entrada en vigor de la Ley 29. Por mandato constitucional (artículo 293 de la Constitución), el Estado tenía la responsabilidad de proteger al consumidor por medio de la regulación de los precios, especialmente, los de primera necesidad.

Si bien el tratamiento dado a la competencia con la ley 29 era novedoso en el país, la previa introducción del artículo 293 en la Constitución determinaba, “No habrá monopolios particulares”. Este mandato otorgó a la Clicac la tarea de promover la competencia; la nueva Constitución estableció los criterios sobre una materia no considerada hasta entonces. La libre competencia se convertía en un objetivo de política pública. Hasta entonces, solo se había considerado, de manera explícita, la protección al consumidor pero, básicamente, a través del control de precios.

Si bien la mayoría parlamentaria facilitó al gobierno la aprobación de la Ley 29 sin incorporar elementos intervencionistas relativos a la determinación de los precios, las presiones influyeron en la redacción del capítulo, “Regulación de precios”. Se aceptaba la capacidad excepcional del gobierno para fijar precios y la Clicac quedaba como la agencia encargada de su ejecución. Hasta 2005, solo se había registrado un caso de control de precios por el ejecutivo y ejecutado por la Clicac, la fijación del precio del tanque de gas en la provincia de Bocas del Toro, una de las regiones más pobres del país. No obstante, coincidiendo con el incremento en los precios internacionales del petróleo, se retomaba el debate nacional sobre el control de precios.

Procede destacar algunos aspectos relativos a la Ley 29 de competencia:



- Tipificación de las violaciones a la libre competencia.
- Ámbito de aplicación.

### Tipificación de las violaciones a la libre competencia

Interesa referirse al significado de la violación de la competencia en Panamá para lo que nos apoyamos en la exposición de Marco Fernández (2005: 27-41). La Ley 29 establece, en su artículo 8, el concepto de libre competencia indicando que, “se entiende por libre concurrencia la posibilidad de acceso de nuevos competidores al mercado pertinente”. Se tipifica la ilegalidad de la conducta monopolística mas no la estructura monopolística de un mercado per se. Concretamente, se declara que no infringe la ley el monopolio que ha llegado a tal posición sin violar la ley, lo que es consistente con la nueva interpretación del viejo paradigma estructura-conducta-desempeño (E-C-D). Luis M.B. Cabral (2000: 157) apunta que la realidad muestra limitaciones en la aplicación de la causalidad lineal del enfoque tradicional de E-C-D. Ciertamente, se pueden encontrar casos en que la conducta puede tener efecto sobre la estructura, como en el desarrollo exitoso de estrategias de captura de participación de mercados.

La ley panameña no detalla los casos concretos que representan una restricción a la competencia. Se establece que tales hechos quedan sujetos al criterio de la razón y deben ser demostrados ante los tribunales pertinentes. No obstante, la ley de competencia establece dos tipos de conductas ilegales contra la competencia:

- Prácticas monopolísticas absolutas: Se trata de aquellas actuaciones que, con independencia de sus posibles efectos económicos, tienen en sí mismas carácter ilícito.
- Prácticas monopolísticas relativas: Se refiere a las conductas susceptibles de afectar negativamente a los intereses de los consumidores.

El artículo 112 de la Ley 29 recoge las sanciones pecuniarias por infracciones según lo estipulado en dicha Ley. A lo largo de varios artículos de la Ley 29, se establece el marco legal para el análisis de las concentraciones económicas. Se parte de la introducción de los conceptos de control y agrupación para calificar una acción como concentración:

- El control que ocurre cuando se tiene mayoría del capital social o derecho de veto.
- La agrupación que se refiere al hecho de que un agente económico controla a un grupo de personas jurídicas.

Según la Ley de Competencia de Panamá, la eficiencia económica es el principal criterio de decisión sobre concentraciones lo que se recoge en la guía de la Clicac “Guía para el control de la concentración” publicada en 2001. Se parte de la aceptación de que toda fusión o adquisición tiene dos efectos, positivos y negativos, potenciales y que la Clicac aprobaría la concentración si existen pocas probabilidades de que ésta cause un resultado neto negativo. Entre los efectos negativos se cita el poder de mercado y entre los positivos la generación de economías de escala o la reducción en los costes de transacción.

La Clicac, tras examinar las presunciones de que una concentración derive en prácticas ilícitas (artículo 24 de la Ley 29), puede llegar a aceptar la concentración si esta puede conducir a beneficios que no se aportarían al mercado por ningún otro medio durante los dos años siguientes.

#### [Ámbito de aplicación de la Ley de Competencia](#)

Marco Fernández (2005: 14-15) indica que la Ley 29 recoge, explícitamente, que la aplicación de las políticas de competencia cubre a todos los agentes económicos. Ahora bien, se añade que la Constitución podrá reservar al Estado, en exclusividad, ciertas actividades. En este sentido, el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) tiene la capacidad de resolver por la vía administrativa los temas de fijación de tarifas. En la misma línea, la Superintendencia de Bancos puede aprobar/desaprobar fusiones o adquisiciones bancarias por razón de excesiva concentración. En este último caso, sin embargo, la Clicac puede impugnar las concentraciones o emitir concepto favorable tras la verificación previa según los artículos 20 y 26 de la Ley 29.

#### [Relación de la Clicac con el Estado](#)

Según señala Marco A. Fernández (2005: 20-21, 41) La Clicac es una entidad autónoma del gobierno. Las decisiones de dicha entidad son tomadas por tres comisionados, nombrados por el órgano ejecutivo, y ratificados por la Asamblea Legislativa. Los ingresos de la Clicac, clasificada como una de las 24 entidades autónomas del estado panameño, provienen del

presupuesto nacional, fundamentalmente, de transferencias presupuestarias. Este último punto es considerado por algunos autores un riesgo para defender la autonomía de la Clicac.

La Interpretación de las nuevas leyes de comercio, se asignó los Tribunales Especializados de Comercio. Se trata de un modelo que tiene un componente inicial de procedimientos administrativos que culminan en una etapa jurisdiccional. Los referentes internacionales estudiados para el desarrollo de estas leyes fueron los de EE.UU. y México. De la legislación estadounidense se incorporó el concepto de acción de clase y del ordenamiento de México, la separación entre prácticas absolutas y relativas ilícitas.

El hecho de que la Clicac deba acudir a los tribunales para defender sus casos, ha dado señales de independencia del gobierno. No obstante, la separación entre el gobierno y la Clicac pierde claridad cuando el gobierno empieza a cuestionar intervenir ante la subida de precios en 2005.

El desarrollo de la Clicac se ha ido acompañando de reflexiones y propuestas sobre la normativa vigente. La información periódica de precios ha tenido éxito relativo en el objetivo de reducir las asimetrías de información.

#### 5.3.3.4 Legislación fiscal.

Desde 1990, el gobierno panameño ha utilizado los tributos (especialmente, el impuesto sobre la renta y el impuesto de importación) para estimular la industria nacional, la inversión y las exportaciones. El sistema impositivo panameño incluye los siguientes impuestos: (Barba, 1992; Abad M, 1997: 76-79)

##### **A) El impuesto sobre la renta**

Este impuesto se reformó mediante la Ley N° 3 de 1991 y aplica el principio de territorialidad; todo ingreso generado dentro del territorio panameño está sujeto al impuesto sobre la renta. Interesa hacer una referencia a las exoneraciones del impuesto sobre la renta, entre las que se encuentran:

- La renta derivada del comercio marítimo internacional de naves mercantes nacionales inscritas legalmente en Panamá.

- La renta generada por el transporte de pasajeros que embarquen o desembarquen en puertos panameños, en aguas internacionales o a través del Canal de Panamá.
- Los intereses sobre todo tipo de depósitos que se mantengan en las instituciones bancarias establecidas en la República de Panamá.
- Los dividendos y demás utilidades distribuidas a los accionistas o socios de las personas jurídicas clasificadas por la ley como micro, pequeña o mediana empresa.
- Interesa precisar que, las empresas que operan dentro de la ZLC realizan dos clases de operaciones, interiores y exteriores. Tan sólo están sujetas al régimen general del impuesto sobre la renta las ganancias obtenidas de operaciones interiores.

**B) Impuesto de Transferencia de bienes muebles (ITBM):** Se trata de un impuesto al valor agregado que se aplica a la transmisión de productos. Interesa indicar que, las exportaciones y reexportaciones de mercancías, la venta de alimentos y medicamentos, las ventas y transferencias que se realizaran dentro de la ZLC a la Comisión del Canal de Panamá y a las fuerzas armadas de los Estados Unidos en el área canalera, así como, el arrendamiento financiero están exentas del ITBM.

Se suma el impuesto de transferencia de bienes inmuebles, impuesto de inmuebles, impuesto de seguro educativo e impuesto sobre servicios. Se completa el cuadro impositivo con impuestos municipales y otros tributos que deben pagar los residentes legales al Tesoro Nacional.

#### 5.3.3.5 Legislación laboral

El empleo en Panamá está regulado por el Código de trabajo de 1971, reformado por la Ley N°44 de 1995 y por una serie de decretos complementarios (Abad, 1997: 80-84). Entre los puntos que nos interesa resaltar, procede indicar que, el salario mínimo, que es fijado anualmente (o cada dos años) por Decreto del Gobierno y bajo la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo difería para los trabajadores de la Zona del Canal. En 1996, el salario mínimo para el territorio nacional era de 190 USD mensuales, mientras que este salario para los trabajadores de la Zona del Canal se estipulaba en 290 USD mensuales.

En lo que concierne a los extranjeros, sólo se permitía un 10% de trabajadores extranjeros por empresa. Este porcentaje podía incrementarse hasta un 15% si se trataba de especialistas o

técnicos extranjeros. Ahora bien, se debía sustituir a los mismos por trabajadores nacionales en el término de cinco años. Estos porcentajes no se aplicaban al personal ejecutivo de las compañías que se establecieran en Panamá con la finalidad exclusiva de supervisar operaciones realizadas en el extranjero y cuyos ingresos no procedieran del territorio panameño. Los extranjeros gozarían en Panamá de todos aquellos derechos que no quedasen limitados exclusivamente a los panameños; en particular, aquellos no podrían ejercer el comercio al por menor.

El empresario tenía la obligación de establecer un fondo de cesantía para cubrir el pago al trabajador de la prima de antigüedad o las correspondientes indemnizaciones. El sistema de seguridad social está regulado por la Ley Orgánica del Seguro Social, reformada en 1991, que establece un sistema obligatorio para todos los empresarios y trabajadores. Los trabajadores independientes pueden incorporarse al sistema de forma voluntaria. La Caja del Seguro Social es la institución encargada de gestionar todos los asuntos relativos a los seguros sociales.

Tras la reforma laboral de 1995, no faltaron las críticas por parte de diversos sectores. Se entendía que se había desaprovechado una oportunidad. Los ajustes estructurales implementados habían tenido consecuencias en las relaciones laborales. Se precisaba establecer una nueva regulación de las relaciones obrero-patronal.

No obstante, se mantenía un sistema de negociación que no se desvinculaba de la injerencia estatal ni incorporaba una efectiva acción sindical. Era preciso incorporar a la acción sindical en el debate de las nuevas realidades que afectaban a las relaciones laborales en Panamá. La debilidad sindical no ayudaba a que la contratación colectiva tuviera relevancia.

#### 5.3.3.6 Política comercial

En relación a la política comercial, el 2 de octubre de 1996, se firmó el acuerdo con la OMC que entró en vigor a mediados de 1997. El ingreso en la OMC supuso importantes cambios en el régimen comercial panameño, se fueron eliminando la mayoría de las barreras no arancelarias, y se procedió a una reducción gradual de las tarifas y al desmantelamiento progresivo de los incentivos fiscales. Ahora bien, la actitud reticente de Panamá a integrarse en las Zonas de Libre de Comercio existentes en la región, si bien mantenía tratados bilaterales con la práctica totalidad de países de la zona, no mostraba una auténtica voluntad de integración. Las autoridades panameñas apelaban al carácter claramente dispar de su

economía, así como, al protagonismo que tiene la venta de servicios. En particular, a finales del siglo XX se llevó a cabo la aprobación de la ley que establece a la provincia de Colón como puerto libre.

#### 5.3.3.7 Contratación pública.

La Constitución de Panamá establece en su artículo 263 que todas las compras, que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semi autónomas, así como, la venta y arrendamiento de bienes y la ejecución de obras públicas debe hacerse mediante licitación pública. Los contratos públicos que celebren las entidades públicas se regirán por las disposiciones de la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995 y, lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública. (Abad, 1997: 85-90)

### **5.4 ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA DE PANAMÁ**

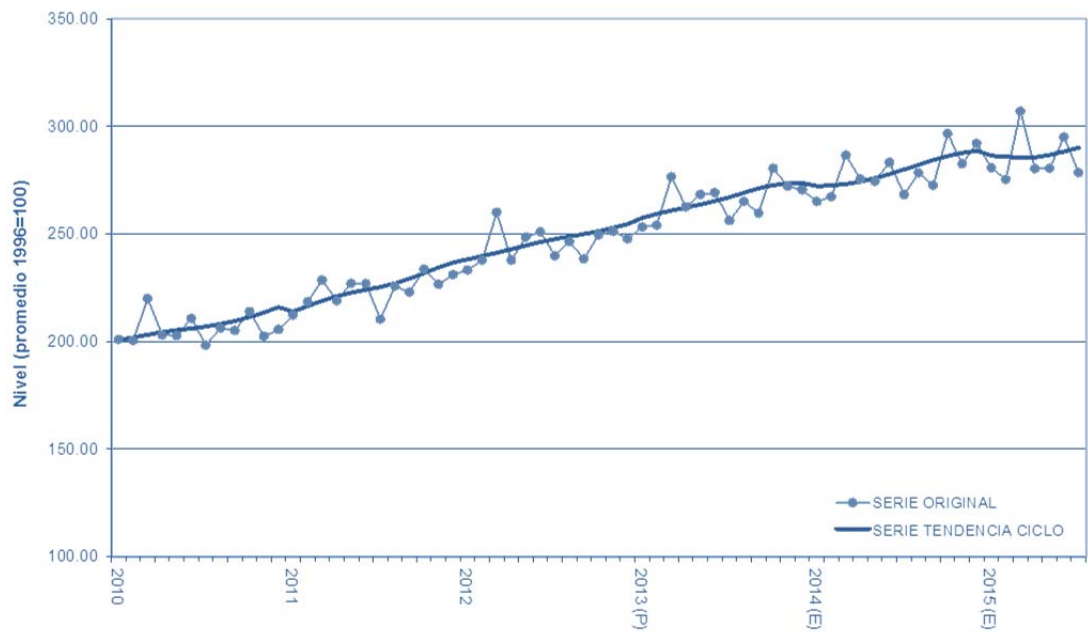
Procedemos a aproximarnos a los cambios habidos en la estructura de la economía panameña desde el acercamiento a cuatro ámbitos, producción, comercio, distribución y sector exterior en los tres periodos considerados, pero centrando nuestro análisis en el periodo más reciente relativo a la transición hacia la retirada de EE.UU.

#### **5.4.1 Producción**

A finales del siglo XX, Panamá es un país de servicios. El sector terciario de la economía representaba entre un 70 y un 75% del valor del PIB. Ello era consecuencia directa de la contribución del Canal y del sistema monetario que establecía el uso del dólar como moneda de curso legal en el país. El auge económico propiciado por ambos hechos propició la creación de la Zona Libre de Colón (ZLC) a finales de los años cuarenta y del Centro Bancario Nacional (CBN) a principios de los años setenta. Posteriormente, el abanderamiento de buques, la peculiar legislación sobre sociedades y las representaciones legales a empresas extranjeras complementarían los ingresos procedentes del Canal, de la ZLC y del CBN. (Abad, 1997: 5)

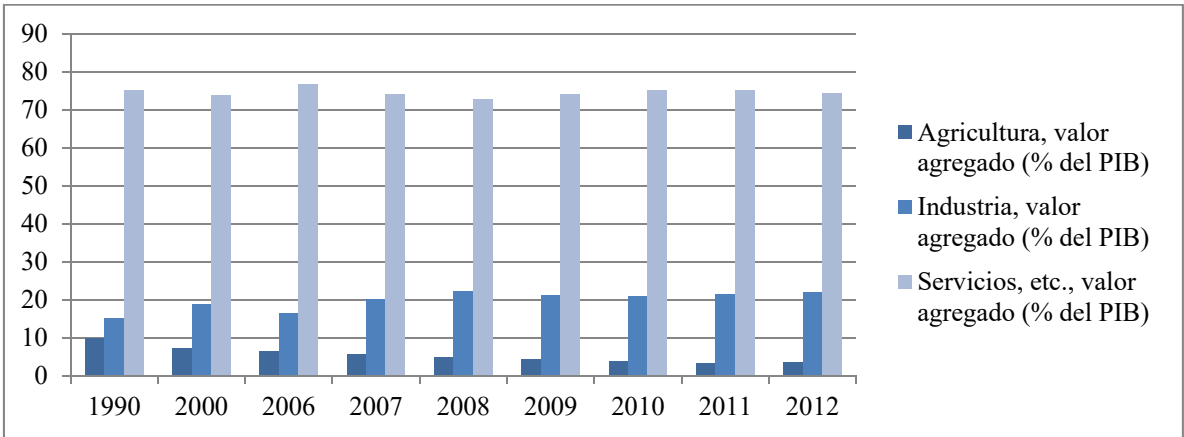
Ahora bien, en paralelo con un sector de servicios moderno, abierto y fuertemente generador de ingresos, coexistía una economía cerrada y anquilosada, como la gran mayoría de las economías latinoamericanas; se mantenía una estructura económica dual.

**Gráfico 1 Evolución del PIB panameño entre 2010 y 2015. Base 1996**



Fuente: Contraloría General de Panamá.

**Gráfico2 Distribución del Valor Añadido Bruto por sectores**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

**Tabla 2 Indicadores económicos en Panamá (1990-2015)**

País	Ítem	Unidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Panamá	PIB (mil mill.)	U.S. dollars	5.313	5.842	6.641	7.253	7.734	7.906	9.322	10.084	10.933	11.456	11.621
Panamá	Deflactor PIB	Index	79.96	80.355	84.421	87.422	90.639	91.062	100	101.608	102.624	103.487	102.195
Panamá	PIB per capita	Balboas	2,685	2,876	3,047	3,147	3,170	3,160	3,324	3,468	3,647	3,714	3,739
Panamá	Inflación	% cambio	0.769	1.547	1.751	0.478	1.332	0.939	1.264	1.255	0.628	1.3	1.446
Panamá	Vol. Impor + servicios	% cambio	-7.9	14.951	19.312	9.506	10.103	5.872	10.753	14.954	5.395	-4.776	-9.926
Panamá	Vol. Impor bienes	% cambio	-7.9	14.951	19.312	9.506	10.103	5.534	10.753	8.934	18.54	-1.505	-13.643
Panamá	Vol. Exp. Bienes + serv.	% cambio	17.853	3.24	18.933	2.606	2.456	8.984	-2.615	9.138	-9.562	-4.688	2.53
Panamá	Vol. Expor. Bienes	% cambio	17.853	3.24	18.933	2.606	2.456	8.984	-2.615	9.49	-22.028	1.244	2.474
Panamá	Desempleo	% cambio	16.719	15.971	14.674	13.262	14.008	14.019	14.317	13.37	11.599	9.532	13.526
Panamá	Población (x1000)	Personas	2.474	2.527	2.581	2.636	2.691	2.747	2.804	2.862	2.921	2.98	3.041
Panamá	Déficit Público	%PIB	-3.182	-0.455	-2.292	-8.527	13.863	8.071	1.755	-0.838	-2.797	-1.03	-0.607
Panamá	Deuda neta del Gobierno	%PIB	n/a	115.744	101.834	93.266	87.477	85.585	72.597	67.121	64.828	61.496	59.753
Panamá	Balanza por c/c	%PIB	0.202	-0.24	-0.264	-0.095	0.021	-0.465	-0.398	0.068	-0.648	-0.834	-0.689

País	Ítem	Unidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Panamá	PIB	U.S. dollars	11.808	12.272	12.933	14.179	15.465	17.137	19.794	23.002	24.163	27.053	31.32	35.938	40.389	43.777	47.473
Panamá	Deflactor PIB	Index	103.247	104.972	106.16	108.246	110.138	112.458	115.858	122.265	123.669	128.858	134.569	139.365	144.522	147.509	150.902
Panamá	PIB per capita	Balboas	3,686	3,694	3,775	3,983	4,190	4,464	4,915	5,317	5,427	5,733	6,250	6,808	7,257	7,555	7,852
Panamá	Inflación	% cambio	0.314	0.998	0.058	0.466	2.868	2.458	4.169	8.759	2.411	3.49	5.876	5.698	4.027	2.63	1
Panamá	Vol. Impor + servicios	% cambio	-9.279	4.778	0.646	2.883	6.663	5.332	33.804	16.83	-7.01	10.822	27.818	7.262	6.669	8.29	5.898
Panamá	Vol. Impor bienes	% cambio	-7.316	1.889	2.356	6.301	4.924	8.146	33.478	16.447	-2.421	14.039	10.077	9.904	8.825	5.07	2.667
Panamá	Vol. Exp. Bienes + serv.	% cambio	-2.511	-3.593	-1.789	-2.205	18.286	11.746	9.596	16.61	16.679	-8.446	11.965	24.621	4.15	5.249	2.082
Panamá	Vol. Expor. Bienes	% cambio	0.07	-16.386	-5.513	-7.654	30.931	3.413	15.739	28.567	18.326	-30.214	6.847	42.978	0.126	-5.474	-2.547
Panamá	Desempleo	% cambio	14.026	13.489	13.042	11.749	9.781	8.662	6.372	5.579	6.557	6.516	4.481	4.05	4.098	4.823	4.5
Panamá	Población	Personas	3.102	3.164	3.227	3.289	3.351	3.413	3.476	3.538	3.6	3.662	3.724	3.788	3.851	3.928	4.006
Panamá	Déficit Público	%PIB	-2.327	-3.291	-4.705	-4.895	-2.619	0.511	3.443	0.422	-0.99	-1.864	-2.065	-1.506	-2.54	-3.593	-4.025
Panamá	Deuda neta del Gobierno	%PIB	64.477	63.539	60.059	62.252	62.605	59.427	51.528	44.184	43.488	39.628	39.794	39.156	38.63	42.657	44.712
Panamá	Balanza por c/c	%PIB	-0.17	-0.096	-0.589	-1.072	-0.772	-0.544	-1.591	-2.513	-0.163	-3.076	-4.993	-3.528	-4.918	-5.257	-4.647

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database, Octubre 2015



### *A) Sector primario*

Durante siglos, la agricultura fue la actividad principal de la economía. Tras la construcción del Canal, tiene lugar una caída importante en su participación en el PIB. Concretamente, la participación en el PIB del 29% en 1950 cayó hasta poco más del 9% en 1985. Por otra parte, tuvo lugar una drástica reducción de la ocupación en dicho sector, desde el 46% en 1965 hasta el 26% en 1984. En la década de 1990, la aportación al PIB del sector primario varía entre un 8 y un 9% y emplea en torno a un 25% de la población activa (Gobierno de Panamá, 1970a).

No obstante, la agricultura se mantiene como la principal fuente de mercancías para la exportación, aportando más del 54% del total de las ganancias por exportaciones en 1985. El sector agrícola cubría la mayor parte de la demanda interna. En 1985, el valor de las importaciones de comida era de un 8,8% del total de las importaciones, solo la mitad de las exportaciones de comida (Castro, 1998).

Las principales cosechas corresponden al plátano, el azúcar y el café que, junto con la pesca (camarones y langostinos) representan las mayores fuentes de ingresos por exportaciones. En cuanto a la ganadería, en Panamá se contabilizan aproximadamente 1.500.000 cabezas de ganado vacuno y 260.000 de ganado porcino a finales de la década de 1990 (CEPAL, v.a.; Chacón, 1996).

Panamá cuenta con una gran variedad de depósitos minerales que incluyen oro, plata, cobre y carbón. Ahora bien, a finales del siglo XX, la producción quedaba limitada a la extracción de piedra caliza, arcillas y sal de mar. Se trataba de un sector muy abandonado pero con una gran capacidad de desarrollo, en especial en lo referente al cobre. (Abad, 1997)

Entre 1969 y 1977, el gobierno emprendió una reforma agraria e intentó redistribuir la tierra. La mayor intervención del estado en la agricultura mejoró las condiciones sociales en las áreas rurales, pero a largo plazo, los efectos económicos de la reforma agraria fueron modestos. A mediados de la década de 1980, se busca invertir la caída de la agricultura a través de la diversificación de la producción, bajando las barreras proteccionistas y reduciendo el papel del estado en la agricultura. En marzo de 1986, el gobierno estableció importantes cambios en la ley de incentivos a la agricultura y eliminó los controles de precios, restricciones comerciales, subsidios a las granjas y otros apoyos (Bautista, 1982).

### *B) Sector secundario*

El desarrollo industrial panameño ha sido bastante desigual en el tiempo. Entre 1965 y 1980, la industria creció a una tasa media anual del 5,9%. Ahora bien, el crecimiento fue negativo entre 1980-1985 cuando se registró una tasa de -2,2%. Hacia 1985, la industria representaba casi el 18% del PIB. Dentro del sector industrial, la producción manufacturera (principalmente el procesamiento de productos agrícolas) y la minería contribuían con un 9,1% al PIB, seguido por la construcción (4,7%) y la energía (3,4%).<sup>84</sup>

Varios factores contribuyeron a la rápida expansión de la industria entre 1950 y 1970. Una ley de 1950 concedió incentivos y protección a las importaciones de los inversores, que incluía a las manufacturas. Un acuerdo de 1955 acabó con la exclusividad estadounidense de un número de actividades de la Zona del Canal y se abrió un mercado a productos panameños como los productos de panadería, bebidas, carnes y botellas de leche. La inversión extranjera se estableció en plantas para refinado de petróleo relativamente grandes, procesamiento de alimentos y utilitarios. El gobierno invirtió en infraestructura, especialmente, en carreteras y suministro de energía. Un boom de la construcción incrementó la demanda de materiales de construcción y mobiliario. La administración ganó experiencia durante el período y la productividad laboral se incrementó

El estancamiento del crecimiento industrial durante la década de 1970 fue consecuencia de factores externos e internos que redujeron la inversión privada. Por el lado externo, la subida de los precios del petróleo, la recesión de los países industrializados y la incertidumbre sobre el futuro estatus del Canal afectó a la inversión. Internamente, una recesión redujo la actividad de la construcción lo que provocó la caída en la demanda de bienes manufacturados. El gobierno construyó fábricas de cemento y azúcar para competir con las fábricas privadas; se implementó una reforma agraria, se estableció un código laboral liberal y entraron en vigor leyes de control de alquileres. Todo ello desincentivó al inversor a pesar de la concesión de ventajas fiscales, incentivos a la exportación y protección a las importaciones. Finalmente, la inversión privada cayó. En este contexto, el objetivo principal del programa de ajuste estructural de mediados de la década de 1980 fue el incremento de la inversión privada en la industria y aumentar la competitividad internacional de la industria panameña.

---

<sup>84</sup> [http://www.photius.com/countries/panama/economy/panama\\_economy\\_industry.html](http://www.photius.com/countries/panama/economy/panama_economy_industry.html)

En la década de 1990, el sector industrial aporta al PIB en torno al 18-20% y emplea en torno a un 12-15% de la población activa. Por subsectores, la industria manufacturera representa un 11% y la construcción un 4,5%. Los principales productos industriales son los alimentos procesados, los materiales de construcción y las bebidas. La mayor parte de la producción industrial está destinada al mercado local (Abad, 1997).

### *C) Sector terciario*

Se constata el protagonismo creciente del sector servicios en la economía panameña. En 1965, su participación en el PIB era del 63% y en 1985 se situaba en el 73%. Hacia 1985, el transporte representaba un 25,3% del PIB, seguido de los servicios financieros (14%), servicios del gobierno (13,2%), comercio al por mayor y al por menor (12,3%) y otros servicios (8,1%).<sup>85</sup>

En la década de 1990, el sector terciario aporta, aproximadamente, un 75% del PIB y emplea a más del 60% de la población activa. Los pilares básicos del sector servicios son el Área Marítima, la Zona Libre de Colón y el Centro Bancario Internacional. (Abad, 1997)

## **5.4.2 Distribución**

La distribución de la riqueza está muy sesgada como indica el índice de Gini y la curva de Lorentz para Panamá<sup>86</sup>. Con una tasa que se ha reducido desde 55 a 52 entre el principio y el final de la crisis muestra una tendencia decreciente de la tasa de pobreza relativa de la población, como puede verse en el gráfico 3. Según el Banco Mundial, hace 15 años el 20 por ciento de las familias panameñas más ricas recibían el 62.7 por ciento de los ingresos totales

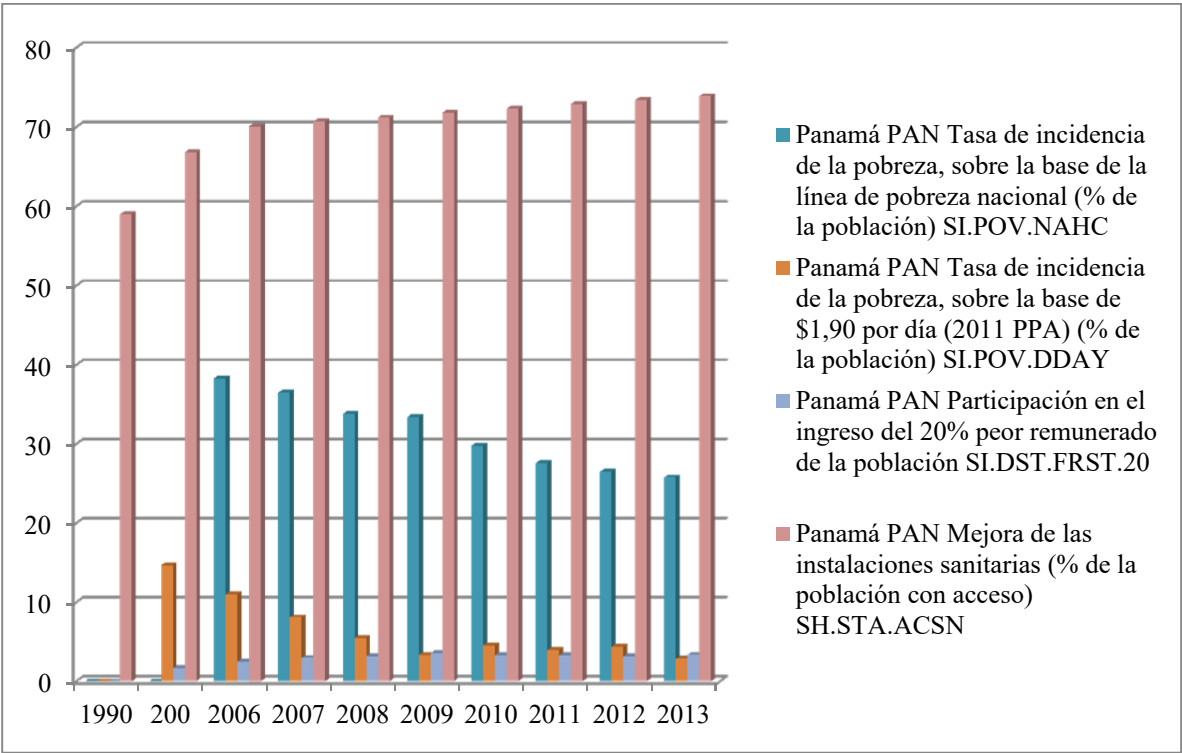
---

<sup>85</sup> [http://www.photius.com/countries/panama/economy/panama\\_economy\\_industry.html](http://www.photius.com/countries/panama/economy/panama_economy_industry.html) Sources: The Library of Congress Country Studies; CIA World Factbook

<sup>86</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

del país. Mientras tanto, el 20 por ciento más pobre tenía sólo el 1.5 por ciento de los ingresos. Según la Contraloría, entre 1997 y 2012 la desigualdad se ha multiplicado por lo menos tres veces. Significa que el quintil más rico ahora concentra por lo menos el 78 por ciento de la riqueza del país y el 20 por ciento más pobre sólo tiene el uno por ciento de los ingresos. El 60 por ciento restante de la población (los menos pobres y la clase media menos acomodado) tendría el otro 20 por ciento de los ingresos del país. Sin embargo, los niveles de pobreza globales se han reducido en las estadísticas por la práctica desaparición de las clases medias. (OIT, 1990; Alonso, 2007).

Gráfico 3 Indicadores de Pobreza en Panamá



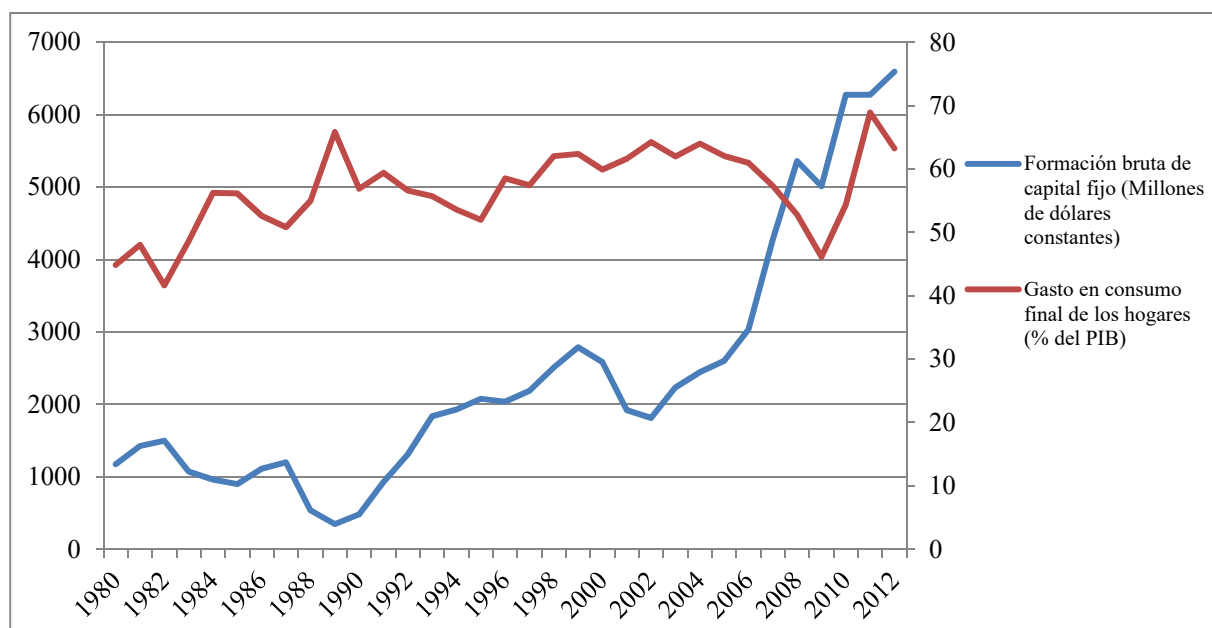
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

### 5.4.3 Consumo

La inversión liderará el crecimiento, sumada a una contribución positiva del consumo. La inversión mantiene el dinamismo, no sólo por el presupuesto público, sino también por la elevada iniciativa privada. El consumo de los hogares podría mantenerse en variaciones

superiores a las del PIB en 2012 y 2013 gracias al buen comportamiento del mercado laboral. Finalmente, el comercio exterior parece diferenciarse entre el mercado de bienes, con variaciones negativas en muchos productos, y el de servicios y re-exportaciones, creciente y con elevadas perspectivas de incremento. (BBVA, 2013)

**Gráfico 4 Evolución del Consumo de las familias y de la FBKF**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del WDI del Banco Mundial

#### 5.4.4 Sector exterior

Con relación al sector exterior, Panamá tiene una economía pequeña cuyo principal componente son los servicios, que generan en torno al 75% de sus exportaciones. En particular, coexisten dos territorios aduaneros, Panamá y la Zona Libre de Colón (ZLC). Concretamente, a finales de los noventa, la ZLC representa en torno a las cuatro quintas partes de los intercambios comerciales realizados por y desde Panamá (Mundell, 1984).

En cuanto a la Balanza de Pagos, excluyendo la Zona Libre de Colón, la economía panameña se caracteriza por un constante y estructural déficit comercial, no siempre compensado por los saldos favorables de la balanza de servicios, donde destaca el peso de los peajes por el Canal.

El empresariado extranjero puede introducirse en el limitado mercado panameño pero, además, puede optar al acceso de los mercados latinoamericanos tras una redistribución de sus productos desde la Zona Libre de Colón. El origen y evolución de la ZLC se abordará en el capítulo 7 relativo a la presencia de la ET en la economía panameña. A continuación, caracterizamos el mercado panameño a partir de su tamaño, estructura y la legislación aplicada.

### Tamaño del mercado

El mercado panameño es estrecho por el tamaño de su población y su escaso poder adquisitivo. A la reducida población de Panamá, aproximadamente 2.800.000 habitantes a finales de los noventa, hay que sumar el hecho de que, en torno al 25% de la población se encontraba por debajo del umbral de la pobreza crítica, mientras que, otro 25% de la población estaba catalogada como pobre. En definitiva, el mercado quedaba reducido al 50% compuesto por una clase media baja (35%) que aglutinaba a los empleados del sector servicios, una clase media propiamente dicha (12%) formada por profesionales liberales y empresarios y, finalmente, un 3% de la población con un enorme poder adquisitivo (Hughes, 1999).

La sociedad panameña está muy influenciada por Estados Unidos y ello se refleja en un modelo de consumo típicamente americano, poco generador de ahorro y altamente consumista. En particular, el criterio de compra por excelencia ha sido el precio. A ello contribuía el acceso a una oferta de productos basada en el precio procedente de Estados Unidos y el Sudeste Asiático que se introducía desde la zona libre. Además, la escasa oferta de productos nacionales hacía que el consumidor acudiera a los productos importados en un mercado muy competitivo. En cualquier caso, un factor condicionante de esa realidad ha sido el bajo poder adquisitivo de la población panameña, acentuado si consideramos que el grupo poblacional menor de 25 años suponía el 52,6% del total de la población. (Abad, 1997: 42-53)

### Principales productos y actores del comercio panameño

Entre los principales productos exportados se encuentran el banano, los camarones y el azúcar de caña. Entre los principales productos importados se destacan los aceites crudos de petróleo, los vehículos y autopartes. En ambos casos, prescindiendo de los intercambios comerciales relativos a la Zona Libre de Colón los principales socios comerciales son:

- Principales proveedores: Estados Unidos (37%), Ecuador, Venezuela y Japón.
- Principales clientes: Estados Unidos (47%), Suecia (el plátano panameño entra en Europa por Suecia), Costa Rica, Alemania (plátano) y Puerto Rico.

#### Sistema arancelario. Adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1996.

En lo que se refiere al sistema arancelario, el 16 de octubre de 1991, la República de Panamá inició las conversaciones para su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Finalmente, el 2 de octubre de 1996, se firmó el acuerdo con la OMC que fue ratificado en 1997. Ello supuso importantes cambios en un régimen comercial muy discrecional y distorsionado, el mercado más distorsionado de la región, con unos aranceles que variaban del 3% al 90% y un elevado número de barreras no arancelarias. El resultado del proceso negociador derivó en un progresivo desarme arancelario; el techo arancelario para los productos importados era del 40% que sería reducido al 30% en cinco años. Se fijaron 81 excepciones al arancel máximo para productos sensibles. Toda mercancía que ingresara en el país para su consumo era gravada por un único impuesto de importación, un impuesto *ad valorem* sobre el valor CIF de la mercancía. Por otra parte, todas las mercancías importadas por Panamá podían ser reexportadas.

#### Cambios en normativa

Favoreció la introducción de productos en el mercado panameño, el cambio de la normativa referida a la normalización y certificación de productos a partir del 22 de octubre de 1996. Según la nueva normativa, con carácter general, se aceptaba como válido el certificado de libre venta expedido por la autoridad sanitaria extranjera y, para el caso de productos farmacéuticos, el certificado de libre venta que cumpliera con las especificaciones de la Organización Mundial de la Salud. En definitiva, se agilizaba el proceso de registro y se abarataban las operaciones. Los canales de distribución eran muy cortos, si bien iba introduciéndose la figura del representante. El coste de la publicidad en Panamá era barato y han sido diversos los eventos para llevar a cabo la promoción de los productos, destacando La Feria Internacional de Panamá (EXPOCOMER), de celebración anual, que agrupa categorías del sector comercial, industrial y de servicios.

En Panamá, existían los regímenes aduaneros siguientes, importación, exportación, reexportación, tránsito y, depósito y almacenes de depósitos especiales para venta de productos a los barcos y aeropuertos internacionales. Con la aprobación de la Ley 28 de 20 de junio de 1995, de Universalización de los Incentivos Tributarios a la Producción, se establecían los siguientes regímenes, reintegro aduanero, reposición de inventarios con franquicia arancelaria, admisión temporal para perfeccionamiento activo y exportación temporal para perfeccionamiento pasivo.

## 5.5 RESULTADOS DE LAS DINÁMICAS

Entendemos que la propia dinámica expansiva del Sistema Económico capitalista (SEC), desde el inicio de su internacionalización, ha marcado la historia de la República de Panamá. La expansión del capital comercial en el siglo XVI, implica la proyección del SEC más allá de los espacios nacionales. En semejante contexto, los intereses de los agentes que “conducen” la inicial internacionalización del SEC justificaron la temprana relevancia adquirida por el istmo panameño. Este hecho condiciona el desarrollo de todos los ámbitos del pueblo panameño.

El encuentro de intereses marcará la evolución de la realidad panameña a partir de distintos tratados, acuerdos,... Ahora bien, los resultados de las negociaciones distan mucho de ser equilibrados para las partes implicadas. Hemos constatado que los posicionamientos hegemónicos entre las partes condicionarán los términos de los acuerdos alcanzados y, aún más, su cumplimiento. Por otra parte, es cuestionable la legalidad de muchas actuaciones avaladas por la firma de los “representantes” del pueblo panameño por diversas razones, como falta de autonomía/presiones, desinformación, crisis de economía nacional,...

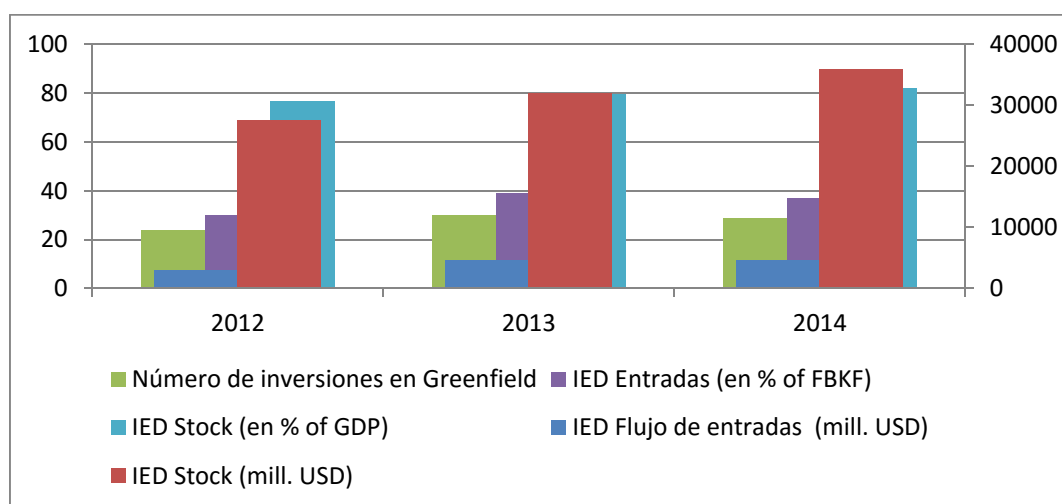
En particular, la limitada autonomía y respaldo de la firma panameña en el Tratado de 1903 debilita la base jurídica de los términos establecidos. En cuanto a la posterior asociación entre los intereses del gobierno de Washington y la oligarquía panameña, se cuestiona el apoyo que el pueblo panameño otorga al status establecido; se creó un régimen de “semiprotectorado” que se retroalimentaba. Por otra parte, la desinformación en lo relativo a la defensa del Canal justificó intervenciones, no siempre fundadas, hasta bien avanzado el siglo XX.



Con el transcurso del tiempo, la internacionalización de diversos ámbitos irá equilibrando las negociaciones. En esta línea, la internacionalización del conflicto del CP se irá convirtiendo en un contrapunto que ayudará a “recomponer” el desequilibrio en las negociaciones en los Tratados Torrijos-Carter en 1977. Por primera vez, Panamá puede tratar sobre los auténticos problemas en sus relaciones con los Estados Unidos, la eliminación de la perpetuidad del Tratado de 1903 y los derechos jurisdiccionales y soberanos de EE.UU. en la Zona del Canal.

En nuestro intento de caracterizar la economía panameña durante el período 1903-1999, no hemos podido evitar apoyarnos en el contexto de las relaciones en torno al Canal de Panamá porque, sin duda, ha sido el hilo conductor en torno al que ha transcurrido la historia panameña. En esta línea, las relaciones con España, Colombia y los Estados Unidos, entorno al Canal, han condicionado, sucesivamente, la economía panameña. Hemos podido diferenciar las siguientes etapas en la economía panameña hasta 1999.

#### Gráfico 5 Inversión Extranjera Directa en Panamá. Relevancia del Fenómeno



*Fuente: UNCTAD - 2014.*

#### 5.5.1 Evolución histórica de Panamá: del descubrimiento al Canal de Panamá (1519-1903)

En los inicios de la expansión global del sistema económico capitalista, con la internacionalización del comercio en el siglo XVI, los actores implicados mostraron pronto su interés en Panamá. Desde la época de las colonias, la ubicación geográfica de Panamá es una de las ventajas de localización más relevantes de su economía. En particular, la explotación de

dicha ventaja con la construcción del Canal de Panamá, ha caracterizado la historia de este pueblo desde esas fechas.

En el ámbito económico, la fluidez de los tránsitos en el período colonial, justificó el interés de España en Panamá, así como, la idea de la construcción de un Canal en su territorio. Se mantiene un pacto colonial hasta 1821, fecha en que Panamá se independiza de España y se integra en la República de la Nueva Granada. El acercamiento de los Estados Unidos a Colombia perseguirá acceder a la construcción de un canal en Centroamérica. A cambio, el apoyo de EE.UU. aseguraba la integridad del territorio de Colombia.

En la medida en que las negociaciones con Estados Unidos no avanzaban, Panamá buscó una negociación directa. En 1903, Panamá intercambiaba su independencia de Colombia por la construcción y administración del Canal por los Estados Unidos. En definitiva, el Canal de Panamá ha sido un claro condicionante del ámbito político del pueblo panameño.

Los intereses estadounidenses en la construcción de un Canal en Centroamérica se remontan al Congreso Anfictiónico de Bolívar en 1826, en el que se defendía que los beneficios de la hipotética construcción de un canal en Centroamérica no debían ser apropiados por una sola nación. En 1835, el Senado norteamericano autorizaba a la Casa Blanca a celebrar tratados con Colombia (a la que se había unido Panamá tras su independencia de España) y las nuevas naciones de América Central a fin de conseguir la construcción de un canal que uniera los océanos Atlántico y Pacífico. Finalmente, los estudios de las diversas alternativas propuestas, se posicionaron a favor de la realización de tal proyecto en el istmo panameño.

A finales de los noventa, los intereses económicos y estratégicos de EE.UU. respaldaban la construcción de un Canal en Centroamérica.

- Intereses económicos: La presencia de Estados Unidos en Centroamérica, responde a la necesidad de incorporar al continente americano para conseguir materias primas que satisfagan las demandas de su industria y colocar los excedentes de su producción industrial. En la década de 1890, la influencia de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe se expandía sobre plantaciones de café y banano, ferrocarriles y minas de plata y oro.
- Intereses estratégicos: En la medida en que EE.UU. se afianza en la región, tras su victoria contra España en 1898, se va gestando su hegemonía. Estados Unidos tomó

directamente bajo su control gran parte de los territorios perdidos por España. En consecuencia, sus intereses económicos transcendían el espacio nacional y surgía la necesidad de una nueva estrategia en seguridad. A su vez, en la década de los noventa, se construían las primeras naves de guerra lo que facilitaba la defensa de las costas de EE.UU.

### **5.5.2 Construcción y administración del Canal por los Estados Unidos (1903-1977)**

A partir de la revisión de las etapas identificadas durante el período de construcción y administración del Canal por los Estados Unidos (1903-1977), podemos establecer varias conclusiones:

- Indudablemente, la construcción del Canal de Panamá durante el período 1903-1913, generó cuantiosos beneficios económicos directos en creación de empleo, salarios y aportación al PIB para la sociedad istmeña. Ahora bien, los posteriores acontecimientos que hemos expuesto, nos llevan a concluir que ello no compensó el coste asociado durante el período 1913-1977. La mantenida injerencia del gobierno estadounidense, anulaba la autonomía política de la República de Panamá; se eclipsaba el potencial del Canal de Panamá para su economía y; además, la desigual competencia impuesta por los EE.UU. frenaba la posibilidad de un desarrollo del comercio e industria panameño.

El enclave económico, político y social que se desarrolló en la Zona del Canal, distorsionó el desarrollo de la sociedad panameña, mucho más allá de los aspectos económicos. La posterior fragilidad de las instituciones panameñas se vincula con la ausencia de componentes nacionales que las respalden. La estabilidad del sistema político se explica por el apoyo del gobierno de Washington y la sostenibilidad de la economía, en gran medida, por el capital extranjero y, en su ausencia, por el endeudamiento externo.

Paradójicamente, el impacto del tráfico por el Canal ha sido poco relevante en la economía panameña hasta finales del siglo XX. En particular, el auge económico durante la IIGM, coincidió con una importante contracción de los tránsitos por el Canal. En lo relativo al impacto de los servicios del Canal en la economía panameña, su relevancia no se inicia hasta mediados de la década de 1950. La firma del “Tratado

Remón-Eisenhower” (1955) implicó beneficios del CP para la economía istmeña, en términos de sueldos y salarios, y en su aportación a las exportaciones totales.

Los términos del Tratado de 1903, condicionaron la transformación productiva de la economía panameña. Las limitaciones impuestas a la actividad comercial en la Zona del Canal, en paralelo con las ventajas otorgadas a los estadounidenses y el contrabando mantenido de los comisariatos, limitó las oportunidades del comercio panameño e, implícitamente, del desarrollo de su industria. No obstante, podemos identificar períodos de transformación productiva en la historia económica panameña como el período de la IIGM y el período 1950-1960 en el que se desarrolla una industrialización por sustitución de importaciones. En ambos casos, la ampliación y protección del mercado panameño serán determinantes.

- Interesa destacar que los períodos de mayor auge de la economía panameña se han vinculado con las distintas fases de construcción del Canal, pero finalizadas dichas etapas, el desempleo generado se ha convertido en un problema mantenido que se ha acompañado del desencanto social. Ello se observa incluso en los períodos de auge mencionados.
- Se va acentuando el carácter abierto y dependiente del exterior de una economía poco diversificada y con un reducido mercado interno. Los esfuerzos por minimizar la dependencia del Canal desde la aplicación del “Programa de Acción” en la década de los sesenta, lograron avances en la diversificación de la economía, pero se incrementó la especialización en actividades de exportación de servicios a través del CBI, los servicios prestados en la Zona Libre de Colón,...

La acentuada apertura de la economía panameña acentuaba su vulnerabilidad como se constató ante la crisis económica mundial de la década de los setenta. En este período, la estrategia torrijista en torno al desarrollo de los servicios prestados en la Zona del Canal no obtuvo los logros esperados. El contexto internacional era muy distinto al de la década anterior en que dicha estrategia obtuvo resultados positivos.

- Se asiste a una elevada concentración de la actividad económica y de la población en el área metropolitana respecto al resto del país. En 1977, dicha región concentraba más del 50% de la población y contribuía, a través de actividades secundarias y terciarias, con más del 70% al PIB. En consecuencia, se acentuó el histórico dualismo estructural entre la región de tránsito y el interior del país.

- El capital extranjero irrumpe como un factor clave en la economía panameña desde fechas tempranas. En la década de los años veinte, se intensifican las inversiones estadounidenses en la Zona del Canal desplazando al empresariado panameño.

En la década de los sesenta, la inversión privada junto con las facilidades al consumo, ofrecidas por la banca comercial, respaldan el auge económico. Ahora bien, a finales de la década de los sesenta, los intereses de la empresa estadounidense condicionan los avances reformistas. Las reformas emprendidas no cumplieron las expectativas de los estratos sociales inferiores porque el sector reformista era minoritario y porque las reformas atentaban contra los intereses de la empresa norteamericana. Finalmente, el golpe militar torrijista de 1968 suspendió el sistema oligárquico.

En la década de los setenta, el capital extranjero proporcionó al Estado de Torrijos la liquidez requerida para proyectos de desarrollo e infraestructura ante el distanciamiento del capital nacional, en manos de la oligarquía. La desvinculación del ahorro nacional con el proyecto torrijista explica, en parte, la posterior debilidad de las instituciones panameñas.

El modelo de desarrollo interno promovido por Torrijos equilibraba una relativa autonomía de EE.UU., la expansión de la regulación y planificación y la adopción de políticas atractivas para el capital extranjero. Al tiempo que se nacionalizaban empresas extranjeras y se creaban empresas estatales, se acentuaba el carácter de centro de tránsito de mercancías y capitales; se impulsaba el Centro Bancario Internacional, la Zona Libre de Colón y se implementaban otras políticas de promoción de exportaciones.

- Los cambios en el contexto internacional y, concretamente, los intereses geoestratégicos estadounidenses, fueron alterando las relaciones entre EE.UU. y Panamá con el consiguiente impacto en la realidad política y económica istmeña (Raymon, 1997; Reeder, 1997)).

Los sucesivos conflictos bélicos, Primera y Segunda Guerra Mundial y el período de la guerra fría, afianzan a Panamá como punto estratégico. Se va incrementando el aparato logístico y bélico radicado en Panamá. Se apelaba a la necesidad de defender la vía acuática para justificar la creciente presencia militar en la región. En defensa de sus correspondientes intereses, Panamá y EE.UU. negocian, en sucesivos Tratados y Convenios, el intercambio de concesiones económicas a cambio de la ampliación y/o

mantenimiento de la presencia militar. Así, Panamá avanzaba en la mejora de algunos de los términos del Tratado de 1903.

Durante la IGM, Estados Unidos se apropió de más de 400 ha en distintas áreas fuera de la Zona del Canal. En la antesala de la IIGM, Panamá suscribió el Convenio sobre arrendamiento de sitios de defensa o Convenio Fábrega-Wilson (1942) por el que arrendaban a Estados Unidos unas 15.000 hectáreas de terreno para la protección y defensa del Canal de Panamá y más de 130 sitios de defensa. Como contraprestación, se ponía fin a la injerencia de EE.UU en los asuntos internos de Panamá, recogida en su Constitución; se mejoraba la anualidad que pagaba la Comisión del Canal al gobierno panameño; se ponía coto al contrabando de los comisariatos,...

En el contexto de la Guerra Fría, el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación (1955) ampliaba la presencia de Estados Unidos sobre una base militar en Río Hato por quince años. El mantenimiento de esta base se intercambiaba por el acceso al mercado zoneíta de contadas empresas panameñas.

- Interesa referirse a las implicaciones del Convenio Monetario de 1904. Si bien aportó estabilidad a la economía, no faltaron las críticas al establecimiento de un sistema monetario dolarizado. Para algunos autores, se impidió un importante incremento de reservas, asociado al pago de los salarios en dólares, durante la construcción del Canal. Paradójicamente, en pleno proceso de expansión (1904-1914) y con posterioridad a la construcción del Canal, se incrementaba la deuda pública y se mantenían los presupuestos deficitarios. Se desaprovechaba la oportunidad de disfrutar de unos presupuestos capaces de financiar el desarrollo de la infraestructura y los sectores productivos.

Por otra parte, el Convenio Monetario suponía la eliminación de la Banca Central con las consiguientes restricciones en la política monetaria y fiscal. La dependencia de la deuda externa para equilibrar desajustes en la balanza de pagos podía conducir a excesivos endeudamientos. Un ejemplo de ello, lo encontramos en la crisis de los setenta.

Como resultado de la crisis económica de los años setenta, la aportación del ahorro nacional a la inversión se fue debilitando. La inversión se financia, en su mayor parte, con ahorro privado externo a través de la banca internacional. Ello derivó en un mayor grado de endeudamiento del sector público y privado. En 1976, únicamente, el 11,9%

de la inversión pública fue financiada mediante ahorro público y el 88,1% a través de un endeudamiento con el sector privado y externo.

### **5.5.3 Transición: Hacia un Canal administrado por Panamá (1977-1999)**

Durante la mayor parte de este período, la política panameña mantiene su dependencia de la política exterior de los Estados Unidos; no obstante, se va mostrando una mayor autonomía que ocasiona desencuentros entre ambas administraciones. EE.UU., en la defensa de sus intereses económicos, sigue defendiendo la estabilidad de las economías de su entorno. Ahora bien, se redefine la estrategia que justifica su intervención militar; el narcotráfico y la estabilidad democrática serán los objetivos que se presenten para articular su política exterior. En ese marco, interesa y se justifica la renegociación de los tratados canaleros para mantener la presencia militar más allá del año 2000.

Las diferencias entre ambas administraciones derivarán en diversas sanciones económicas de Estados Unidos y en una cuestionable intervención militar en Panamá tras la que se reinstaura la asociación entre la oligarquía y el gobierno de Washington en la presidencia istmeña.

Nos hemos aproximado a las reformas emprendidas desde la década de 1990 porque, en gran medida, conforman los cimientos del actual modelo económico panameño. El conocimiento de tales procesos nos orientará sobre la solidez de las instituciones vigentes y el potencial de las políticas diseñadas y proyectadas.

- Se garantiza la continuidad del particular sistema monetario panameño porque existe un marco legal que lo ampara. Ahora bien, el debate sobre su coste divide a la sociedad. La estructura de la balanza de pagos panameña, deficitaria de modo crónico, se apoya en el recurso a la deuda externa para compensar la inexistencia de una política monetaria. La presión de la deuda externa en la cuenta de capital y financiera puede no compensar los déficits de la cuenta corriente.

Por otra parte, la retirada militar de los EE.UU. implica el cese de una significativa derrama de ingresos, mientras que los procesos de liberalización comercial en el contexto mundial, implícitamente, limitan las ventajas relativas de la Zona Libre de Colón. Ambas realidades apuntaban a un mayor déficit por cuenta corriente y era necesaria una nueva orientación de la economía.

- Desde mediados de la década de 1990, Panamá empieza a definir las bases institucionales de su actual modelo económico, se profundiza en la apertura y se va alterando su inserción en la economía global; se avanza en la internacionalización del comercio y la producción. Concretamente, se incorpora en la OMC a mediados de 1997, al tiempo que se incrementa la firma de acuerdos bilaterales. Como peculiaridad, Panamá retrasa su integración en acuerdos regionales; se apela a la singularidad de su economía de servicios.

A su vez, se intensifican los esfuerzos por captar el interés del inversor extranjero para modernizar la economía panameña y, en particular, facilitar la integración de los activos entregados por EE.UU. en el desarrollo del país. Panamá se adhiere al Tratado de Protección de inversiones de la MIGA en febrero de 1997. Además, se suman nuevos incentivos fiscales y tributarios a las ventajas del singular modelo económico panameño para el inversor. Ahora bien, en estos años, como en el resto de las economías de la región, falta una regulación que armonice los intereses del inversor con los de las políticas panameñas.

- La mayor apertura de la economía nacional obliga a compatibilizar la normativa nacional con los compromisos adquiridos en la ratificación de los acuerdos internacionales. Se aprueba la ley de Propiedad Industrial y la Ley de Competencia y se introducen cambios en la legislación laboral. La ley de Propiedad Industrial permite afrontar uno de los principales problemas comerciales de la ZLC, la falsificación de marcas de productos de prestigio internacional.

La Ley de Competencia de 1996 inicia la legislación en competencia en el país. Se persigue la promoción de la competencia en el mercado local sin importar su nacionalidad, pero partiendo de que la eficiencia económica es el principal criterio de decisión sobre las concentraciones. La excesiva burocracia y la debilidad del poder judicial, plantea uno de los principales problemas de la economía panameña. El alcance de las políticas y entidades creadas es limitado por la debilidad institucional.

La Ley N°44 de 1995 reformaba el Código de Trabajo de 1971; las reformas en el mercado laboral se alineaban con las tendencias liberalizadoras en la economía global. Se echa en falta una armonización de la normativa con la nueva realidad de las reformas estructurales implementadas en Panamá. La mayor apertura incluía facilidades para la contratación de extranjeros, pero la debilidad sindical impedía un diálogo que respaldara las medidas adoptadas.



- Se abordaron diversos desarrollos legislativos para diseñar la estrategia de incorporación de los valiosos activos entregados por EE.UU., según los Tratados del Canal, al desarrollo panameño. La Ley de la Autoridad de la Región Interoceánica (1993) creaba la entidad encargada de la gestión de los activos entregados y los Planes de uso del suelo (Autoridad de la Región Interoceánica 1997) recogían las estrategias de desarrollo de la cuenca hidrográfica del Canal y de la región interoceánica. Si bien no faltó la polémica en torno a la creación de la ARI, la aprobación de los Planes del suelo contó con el consenso de la sociedad panameña. La mayor participación y representatividad de la población en la toma de decisiones es reflejo de una sociedad más articulada que favorece la estabilidad de las instituciones y medidas adoptadas.

En paralelo, los gobiernos estadounidense y panameño trabajaron conjuntamente para asegurar que la transferencia del Canal no alteraba su funcionamiento. Las diferencias iniciales, como novedad, se van superando a favor de Panamá por la fortaleza adquirida a partir de una mayor cohesión de su sociedad y la internacionalización del problema.

#### **5.5.4 Ámbito de la producción de la economía panameña**

El Canal de Panamá ha condicionado la estructura productiva panameña. Durante siglos, la agricultura fue la actividad principal de la economía istmeña, pero la construcción de aquel deriva en una progresiva transformación de la economía que la diferencia en la región (Acosta, 1995).

El desarrollo de la actividad canalera justificó/apoyó nuevas normativas y actividades. Para facilitar las operaciones del Canal, el dólar se adoptó como moneda de curso legal en todo el territorio panameño. El auge económico que generaron estos hechos propició la creación de la Zona Libre de Colón (ZLC) a finales de los años cuarenta y del Centro Bancario Nacional (CBN) a principios de los años setenta. Posteriormente, el abanderamiento de buques, la peculiar legislación sobre sociedades y las representaciones legales a empresas extranjeras complementarían los ingresos procedentes de aquellos. A finales del siglo pasado, el sector servicios representaba entre un 70 y un 75% del PIB. Ahora bien, un sector de servicios moderno, abierto y productivo coexistía con una economía cerrada; se mantenía una estructura económica dual.

## **CAPÍTULO 6**

### **CANAL PANAMEÑO (2000-2014): ¿PUENTE HACIA EL DESARROLLO?**

A continuación, nos aproximamos a la economía panameña desde la transferencia del Canal a Panamá hasta la fecha; se caracterizará el modelo económico que se está desarrollando en los últimos quince años. Primeramente, nos referiremos al contexto político y socioeconómico general. En segundo lugar, nos detendremos en las políticas económicas que consideramos más relevantes, la política fiscal, la política financiera, la política comercial y la política de competencia. En tercer lugar, caracterizaremos la estructura de la economía panameña a partir del análisis de los siguientes ámbitos:

- Producción
- Distribución
- Consumo
- El sector exterior

A partir de ahí, se podrá contextualizar el posterior análisis sectorial y establecer qué elementos de la economía panameña, factores de localización, han influido más en el proceso de expansión de la ET en este país.

#### **6.1 CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO (2000-2014)**

A comienzos del presente siglo, Panamá se enfrenta al reto de incorporar un valioso activo a su economía, el Canal de Panamá (CP). Hasta entonces, la vía interoceánica había marcado la identidad de esta república en muy diversos ámbitos, político, económico, social, cultural,... Ahora bien, la inserción de Panamá en la economía mundial a través del CP y su vinculación con la economía nacional no respondían a una regulación formal del gobierno panameño. La administración estadounidense gestionaba la entidad al servicio de los intereses de los Estados Unidos y, en particular, no se perseguía maximizar beneficios. A su vez, toda la infraestructura desplegada para el mantenimiento y defensa del CP había generado un enclave económico, que desmantelado, presentaba un futuro incierto.

La ejecución completa de los Tratados Torrijos-Carter, el 31 de diciembre del año 1999, dividía a la población panameña en torno al impacto de la retirada norteamericana en la

economía del país. Se combinaba la esperanza de transformación del país con el temor a perder una ocasión única. La ordenada transferencia relativa a la gestión del CP alejaba los temores de su futuro entre todos sus usuarios. La incertidumbre real se cernía en torno a si Panamá sabría aprovechar el control de tan valiosas y variables propiedades. No se trataba solo de una atractiva oportunidad; la economía panameña había perdido la importante derrama de ingresos asociada a la presencia civil y militar estadounidense.

La retirada de los Estados Unidos es una muestra de que la historia no es lineal y la regulación es determinante en ello (Tablas: 2000). En el caso de Panamá, la regulación informal que supuso el levantamiento del pueblo fue el inicio de estos cambios. En el año 2000, corresponde a la regulación formal encauzar la trayectoria del país. Se avanzará, simultáneamente, en la reorientación de la inserción de Panamá en la economía internacional y en un nuevo modelo económico nacional. En el plano internacional, se apuesta por Tratados de Libre comercio bilaterales y la búsqueda de mayor competitividad en los sectores tradicionales de prestación de servicios al exterior, el Canal de Panamá (CP), el Centro Bancario Internacional (CBI) y la Zona Libre de Colón (ZLC).

En el plano nacional, se integra la actividad del CP tanto a través de la transferencia de los beneficios de la actividad del Canal a los presupuestos del estado como del desarrollo de un centro logístico en torno a aquel. Se busca maximizar las ventajas de una privilegiada ubicación geográfica, que justifica la existencia del Canal, con la complementariedad de otras actividades generando sinergias. En definitiva, se persigue no solo incrementar la competitividad del Canal sino, además, apoyar el dinamismo de la economía nacional por los efectos multiplicadores de la apuesta por la denominada economía canalera.

Transcurridos casi 15 años desde la retirada de los Estados Unidos de Panamá, existen elementos para evaluar su impacto en la economía panameña. La acentuada expansión de la economía es una realidad innegable; no obstante, desde diversas fuentes, se apunta la existencia de debilidades. Se avanza en la reducción de la pobreza, pero se mantiene la desigualdad en la distribución del ingreso. Panamá es el segundo país de América Latina en desigualdad en la distribución del ingreso. Informes recientes relativos a la evolución de los Objetivos del Milenio llaman la atención sobre la debilidad institucional y el deterioro del medio ambiente.

CEPAL (2006:10) ha llamado la atención sobre las consecuencias del alto crecimiento económico; se han generado tensiones en el tejido productivo y en la dotación de infraestructuras. En esta línea, se asiste al elevado encarecimiento del suelo urbano y a acentuadas diferencias en la evolución de la productividad según sectores. Lideran el crecimiento los sectores con una acentuada aportación de capital al avanzar en productividad. La excepción corresponde a los hoteles y restaurantes, caracterizados por el uso intensivo de mano de obra.

Hacia el año 2008, la dualidad económica y su asociación con una elevada desigualdad social es un rasgo estructural del desarrollo humano panameño. CEPAL, en su informe 2006-2007, abogaba por un modelo de desarrollo que cumpliera básicamente dos cuestiones, una mejor distribución de la riqueza y una actividad económica más diversificada. Existía un fuerte consenso en que los servicios debían ser el núcleo de la actividad económica, pero que se debían buscar y encontrar caminos para complementar aquellos con otras actividades de consecuencias sociales más integradoras. Se apuntaba que la clase media del país juega un papel crucial en la cohesión de la sociedad y su debilitamiento derivaría en mayor desintegración social, desigualdad y violencia. Sin que existiera unanimidad respecto a la estrategia a seguir, se imponía un amplio consenso en torno a la necesidad de avanzar en educación y la reforma y modernización del Estado. (Centro de investigaciones educativas nacionales, 2004; CEPAL, 2008: 155, 162)

Naciones Unidas (ONU, 2011:2), en su informe de 2011, señala que el país atraviesa un momento decisivo de su proceso de desarrollo ya que como país de renta media-alta está teniendo grandes y muy profundas transformaciones en un espacio temporal muy reducido. El Sistema de Naciones Unidas en Panamá enfrenta el reto de acompañar esta rápida transformación; se precisa adaptar sus esquemas de cooperación a esta nueva realidad.

Se ha avanzado en reducir la pobreza extrema como consecuencia del crecimiento económico y el aumento del empleo. Ahora bien, el citado informe subraya que el desafío fundamental es que los excluidos se hagan partícipes de los beneficios del crecimiento económico. Es preciso que el desarrollo llegue a todos, especialmente frente a los parámetros establecidos en los “objetivos del milenio”.

El marco de cooperación para el desarrollo entre las Naciones Unidas y el gobierno de Panamá 2012-2015 se concentra en cuatro ejes estratégicos: el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la sostenibilidad ambiental y el cambio climático. La finalización del Marco de Cooperación coincide con el momento en que los Objetivos del Milenio deben ser alcanzados. Se defiende que Panamá continuará siendo un país dual, con gran crecimiento económico, pero con limitaciones para beneficiar a toda su población si no se superan los grandes rezagos históricos en equidad, gobernabilidad y sostenibilidad ambiental.

El informe de la misión del FMI a Panamá, tras su visita en marzo de 2015, concluye que las proyecciones para la economía panameña, con riesgos equilibrados, son favorables. Se pronostica el más alto crecimiento de AL, baja inflación, mejora de las finanzas públicas y una caída en el déficit por cuenta corriente. Los riesgos a corto plazo se relacionan con una economía global más débil o con posibles retrasos en el aumento de la transparencia financiera.

Se señala que el crecimiento económico ha facilitado un importante avance en la reducción de la pobreza, pero su continuidad requerirá de apoyos adicionales. Es previsible la desaceleración de la acumulación de capital en el sector público por lo que el crecimiento dependerá mucho más de la elevación de la productividad. En consecuencia, será esencial continuar los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y la salud pública. Además, se recomienda promover una mayor participación de la fuerza laboral femenina y fortalecer las instituciones. De esta forma, se aumentará el capital humano y se reducirá la escasez de cualificación y el desempleo de los jóvenes; se elevará la productividad y los niveles de vida. Procedemos a referirnos a algunos elementos que caracterizan el contexto socioeconómico de Panamá.

#### **6.1.1. Evolución de indicadores macroeconómicos (CEPAL, 1999-2015)**

Tras la fuerte expansión del período 1997-1999, la demanda interna experimentó una acentuada desaceleración que se mantiene hasta el año 2002. Concretamente, en el año 2000, se agota un ciclo de inversiones que abarca grandes proyectos de infraestructura pública, construcciones privadas en edificaciones comerciales y hoteles y la modernización de los puertos del Pacífico y el Atlántico. A su vez, se contrae el consumo privado por el repunte del

desempleo, el agotamiento de la expansión acelerada del crédito al consumo (apoyado en la abundancia de liquidez y en agresivas estrategias bancarias de posicionamiento en el sector) y la incertidumbre a la espera de la definición de la política económica que incluía una reforma fiscal.

**Tabla 3 Algunos agregados macroeconómicos**

Serie	1990	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>PIB (US\$ a precios actuales)</b>	5.31E+09	1.16E+10	1.71E+10	2.11E+10	2.49E+10	2.59E+10	2.88E+10	3.33E+10	3.8E+10	4.26E+10	4.62E+10
<b>Crecimiento del PIB (% anual)</b>	8.09	2.71	8.52	12.11	9.14	3.97	5.85	10.77	10.24	8.35	6.15
<b>Inflación, índice de deflación del PIB (% anual)</b>	0.565	-1.24	2.106	9.936	7.938	0.201	4.999	4.239	3.479	3.700	2.068
<b>Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)</b>	86.78	72.57	76.71	76.09	78.74	75.53	70.58	79.28	79.78	..	..
<b>Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)</b>	78.60	69.81	69.47	69.29	70.24	63.20	69.10	79.05	74.96	..	..
<b>Formación bruta de capital (% del PIB)</b>	16.82	24.13	19.46	22.61	25.53	23.81	23.97	25.60	27.49	..	..
<b>Crédito interno provisto por el sector bancario (% del PIB)</b>	52.67	94.28	90.61	82.31	79.57	77.80	81.54	84.46	85.02	67.60	83.67
<b>Recaudación impositiva (% del PIB)</b>	12.61	10.20	..	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Abonos a teléfonos celulares (por cada 100 personas)</b>	0	13.4	63.42	86.23	110.1	167.7	180.6	180.0	163.4	162.9	158.0
<b>Usuarios de Internet (por cada 100 personas)</b>	0	6.55	17.3	22.29	33.82	39.08	40.1	42.7	40.30	44.03	44.92
<b>Exportaciones de productos de alta tecnología (% de las exportaciones de productos manufacturados)</b>	..	1.228	1.343	2.558	1.234	1.374	0.826	35.40	0.418	0.046	..
<b>Comercio de mercaderías (% del PIB)</b>	35.36	36.47	109.7	104.5	102.6	94.86	96.21	109.2	103.2	86.63	73.96
<b>Índice de términos netos de intercambio (2000 = 100)</b>	68.75	100	90.84	89.97	85.88	90.02	88.31	86.37	86.71	88.87	..
<b>Deuda externa acumulada, total (DOD, US\$ a precios actuales)</b>	6.51E+09	6.61E+09	8.94E+09	8.79E+09	9.28E+09	1.12E+10	1.14E+10	1.26E+10	1.32E+10	1.65E+10	..
<b>Total del servicio de la deuda (% de exportaciones de bienes, servicios e ingreso)</b>	6.187	9.443	21.31	4.900	7.129	4.596	5.096	3.462	5.630	5.691	..
<b>Transferencias personales y remuneración de empleados, recibidos (balanza de pagos, US\$ a precios actuales)</b>	1.1E+08	1.64E+07	1.57E+08	1.8E+08	2.45E+08	3.37E+08	4.1E+08	3.68E+08	4.11E+08	4.52E+08	7.6E+08
<b>Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (balanza de pagos, US\$ a precios actuales)</b>	1.36E+08	6.24E+08	2.94E+09	2.02E+09	2.45E+09	1.09E+09	2.55E+09	4.4E+09	3.3E+09	5.05E+09	5.21E+09

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del WDI Banco Mundial y la Controlaría de Panamá

**Tabla 4. Panamá: Indicadores macroeconómicos seleccionados 1990-2014**

AÑOS	TASA DE VARIACIÓN DEL PIB <sup>a</sup> (Tasa de variación anual)	TASA DE INFLACIÓN <sup>b</sup> (En tasas anuales medias)	SALDO CUENTA CORRIENTE/PIB (Millones US\$)	SALDO DE UDA EXTERNA/PIB <sup>c</sup> (Millones de US\$)	TASA DE INTERES ACTIVA <sup>d</sup>	TASA DE INTERES PASIVA <sup>e</sup>	INGRESOS TRIBUTARIOS <sup>f</sup> (Porcentaje de PIB)	RESULTADO FISCAL/PIB	TASA DESEMPLEO ABIERTO URBANO <sup>g</sup> (Tasas anuales medias)
1990	8,1	0,8	3,92	71,43	12,1	9,1			20,0
1991	9,4	1,6	-3,64	63,31	11,5	7,1			19,3
1992	8,2	1,6	-4,11	53,42	9,1	4,4			17,5
1993	5,5	0,9	-1,34	48,18	10,5	5,5			15,6
1994	2,9	1,3	0,21	71,18	9,6	6,2			16,0
1995	1,9	0,8	-5,96	74,51	10,0	7,8			16,6
1996	2,7	2,3	-2,47	62,20	--	--			16,9
1997	4,7	-0,5	-6,6	58,34	10,5	6,9			15,5
1998	4,6	1,4	-10,84	46,1	9,9	6,8	10,1	-4,2	15,2
1999	3,5	1,5	-12,57	47,6	10,1	6,9	10,6	-0,8	14,0
2000	2,6	0,7	-7,1	47,5	10,3	7,1	9,6	-1,3	15,2
2001	0,4	0,3	-1,5	52,4	10,6	6,8	8,8	-1,9	17,0
2002	2,2	1,1	-0,8	51,3	9,2	5,0	8,6	-1,9	16,5
2003	4,2	1,4	-3,9	49,9	8,9	4,0	8,7	-3,8	15,9
2004	7,5	-0,3	-7,5	50,6	8,2	2,2	8,5	-5,4	14,1
2005	6,9	2,9	-5,0	48,3	8,2	2,7	8,7	-3,9	9,8
2006	8,5	2,5	-2,5	42,6	8,1	3,8	9,6	0,2	8,4
2007	12,1	4,2	-7,4	39,2	8,3	4,8	9,9	1,1	5,8
2008	9,1	8,8	-10,1	34,1	8,2	3,5	9,8	0,3	5,0
2009	4,0	2,4	-0,7	39,2	8,3	3,5	10,2	-1,4	6,3
2010	7,5	3,5	-9,6	36,2	7,9	3,0	10,7	-2,4	5,8
2011	10,8	5,9	-15,0	32,6	7,3	2,3	10,7	-3,3	3,6
2012	10,2	5,7	-9,3	28,4	7,0	2,1	11,6	-2,7	3,6
2013	8,4	4,0	-10,9	28,7	7,4	2,1			3,7

Fuente: CEPAL

<sup>a</sup> Se consideran porcentajes sobre la base de valores a precios de 1995 para el período 1991-2001. Las tasas promedio anual para el período 1991-1995 y para el período 1996-2000 son de 5,5% y 3,6%, respectivamente.

<sup>b</sup> Tasa de inflación medida como variación del índice de precios al consumidor: Nivel general. Las variaciones en el índice de precios al consumidor se mantienen tradicionalmente bajas hasta el año 2005. En particular, las tasas anuales medias son de 3,1% para el período 1980-1985, de 0,5% para el período 1985-1990 y de 1,8% para el período 1980-1990.

<sup>c</sup> Deuda externa pública. Deuda del gobierno central.

<sup>d</sup> Préstamos de la banca panameña, de uno a cinco años de plazo, para actividades comerciales. Desde el año 1990 hasta el año 1997, se incluyen tasas de interés real. A partir de 1998, se hace referencia a tasas de interés nominales

<sup>e</sup> Depósitos a seis meses de la banca panameña. Hasta el año 1997 se hace referencia a tasas de interés reales. Desde 1998, se incluyen las tasas de interés nominales.

<sup>f</sup> Ingresos tributarios del gobierno central

<sup>g</sup> Incluye el desempleo oculto de la región metropolitana. Las tasas de desempleo para los años 1980 y 1985 son de 9,9% y 15,6%, respectivamente.

En el año 2001, a la caída de la demanda interna se suma el menor dinamismo del sector externo en un contexto internacional de crisis; se asiste a la desaceleración de las principales economías del mundo y al menor ritmo de comercio en la región latinoamericana. El producto por habitante decreció por primera vez desde 1989, concretamente, -1,3%.

El punto de inflexión a la desaceleración iniciada en 1998 lo encontramos en el año 2003 con un incremento del PIB del 4,1% liderado por el dinamismo de la demanda interna que respalda una política fiscal expansiva focalizada en el sector de la construcción. El aumento del empleo y las alzas del salario impulsaron la demanda interna. A su vez, la concreción de la política fiscal en 2002 eliminó la incertidumbre. A todo ello, se suma la recuperación gradual del entorno externo que influyó en la recuperación de los polos tradicionales de crecimiento del país. Además, se amplió la IED a otros sectores ligados a la economía global como los puertos y el turismo.

Desde el año 2004 hasta el año 2013, la economía panameña se ha caracterizado por el registro continuado de altas tasas de crecimiento, solo interrumpidas en 2009, coincidiendo con la crisis financiera internacional. Como consecuencia de ello, desde el año 2000 hasta el año 2011, la tasa media anual de crecimiento es del 7,3%.

Desde 2004 hasta 2008, se registra un promedio de crecimiento anual del PIB real de 8,7% que sigue al inicio de la reactivación de la economía en 2003. No obstante, van surgiendo ciertas tensiones desde 2006 en mercados de bienes y servicios específicos, en la dotación de infraestructura física y en el mercado laboral.



El notable crecimiento desde 2004 se explica, básicamente, por el desempeño de las actividades orientadas al sector externo en un contexto internacional favorable. No obstante, no debe despreciarse el apoyo de la demanda interna desde 2003, estimulada por una política fiscal expansiva y abundancia de crédito en 2006. En 2007, se anticipan varias de las metas centrales fijadas para 2009 por el programa, “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009”, pero en un contexto de destacado incremento de la inflación y del déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos.

Interesa destacar que el motor de la expansión de la economía en 2007 pasa a ser la formación bruta de capital, con un incremento del 32% y, en menor medida, las exportaciones con un alza del 12%. Se eleva la inversión pública en el marco del programa de modernización de obras públicas en el que se destaca el inicio de la ampliación del Canal a mediados de 2007. A su vez, se incrementa la inversión local y foránea, destacando la construcción de rascacielos dedicados a oficinas y vivienda residencial, así como, diversas actividades dentro y fuera de la ZLC. Todo ello es respaldado por la disponibilidad de financiamiento bancario con bajas tasas de interés que mantiene el importante crecimiento de la FBK, especialmente, pública.

La desaceleración de 2009, con un crecimiento del 2,5%, se explica por la contracción de las actividades orientadas al sector exterior que no se compensó por el dinamismo de ciertas actividades orientadas al mercado interno. En 2010, se retoman las altas tasas de crecimiento, en gran parte, por factores internos promovidos por la administración que reactivan la economía. Se pueden numerar diversos proyectos de infraestructura pública y privada como la ampliación del CP, la modernización del sistema de transporte metropolitano (destacando la obra del metro de Panamá), la construcción de una mina de cobre en Donoso, autopistas y proyectos de interconexión eléctrica, la extensión de la cinta costera, plantas hidroeléctricas por el sector privado,... En particular, la inversión del gobierno en capital fijo se incrementa un 29,5%. En 2011, 2012 y 2013, la economía panameña mantuvo su crecimiento con tasas del 10,6%, 10,7% y 8,4%, respectivamente. Ello se debe, fundamentalmente, a la continuidad de diversos megaproyectos de infraestructura pública y privada.

El crecimiento del PIB real cayó a 6,2% en 2014, lo que se explica por un crecimiento más suave de la inversión pública, la mantenida debilidad de la actividad de la ZLC y los retrasos en la expansión del Canal. Se espera que el crecimiento se mantenga estable en 2015. Los precios más bajos del petróleo y la recuperación de EE.UU. respaldarán el crecimiento que,

no obstante, será compensado por la apreciación del dólar estadounidense y algunos retrasos en la nueva inversión pública. Más allá del medio plazo, se espera que el Canal ampliado y la nueva mina de cobre ayuden a mantener el crecimiento en el 6-7%.<sup>87</sup>

## Inflación<sup>88</sup>

Hasta el año 2003, se mantiene el patrón tradicional de inflación en Panamá; se registran valores muy bajos, en torno al 1% anual. Desde 2006, se acusan presiones inflacionarias que, a parte de su vinculación con los mercados internacionales, ya se originan en el interior de la economía. A partir de ese año, son diversas las medidas del gobierno para contener la propagación del incremento de precios y compensar el deterioro del salario real. En los últimos años, las tasas de inflación se han aproximado a sus valores habituales (Tablas 3 y 4)

Según el informe de la misión del FMI en marzo de 2015, la inflación se moderó en 2,6% en 2014 por menores precios del petróleo y control de precios de ciertos alimentos. Se espera una inflación en torno al 1,5% en 2015. En particular, se sugiere evitar los controles de precios que, con frecuencia, se implementan para compensar los comportamientos no competitivos de los comerciantes minoristas de alimentos. Se recomienda que tales situaciones se resuelvan a través del existente marco anti-trust.<sup>89</sup>

## Empleo

A partir de 2003, con la excepción de 2009, la creación de empleo evoluciona favorablemente. En el 2000, la tasa de desempleo se incrementaba de 11,8% a 13,3%. En 2012, la tasa de desempleo abierto<sup>90</sup> llegó al 3,0% en tanto que la tasa de desocupación ampliada<sup>91</sup> fue del 4,0%, la más baja en más de 30 años (Tablas 3, 4 y 5). En 2013, la tasa se mantiene baja en un 4,7%. En particular, se mantienen las tasas de desempleo relativamente

---

<sup>87</sup> <https://www.imf.org/external/np/ms/2015/031315a.htm>

<sup>88</sup> Medida por la variación del índice de precios al consumidor.

<sup>89</sup> <https://www.imf.org/external/np/ms/2015/031315a.htm>

<sup>90</sup> La tasa de desempleo abierto, siguiendo el criterio de la CEPAL en su informe estadístico anual de ALC de 1997, se calcula como la relación porcentual entre la población que no ha trabajado pero ha buscado empleo durante el período considerado y el total de la población activa.

<sup>91</sup> La tasa de desocupación ampliada es la proporción de las personas de 10 años y más desocupadas respecto a la población económicamente activa total (PEA).

más altas en las áreas urbanas que en las rurales. En cuanto al desempleo informal, se observa su retroceso a partir de 2005.

**Tabla 5. Panamá: Mercado de trabajo**

Área, provincia, comarca indígena y condición en la actividad económica	Población de 15 y más años de edad (1)					
	Marzo de 2014			Marzo de 2015		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<b>TOTAL.....</b>	<b>2 756 145</b>	<b>1 327 855</b>	<b>1 428 290</b>	<b>2 819 721</b>	<b>1 361 250</b>	<b>1 458 471</b>
<b>Económicamente activa.....</b>	<b>1 770 913</b>	<b>1 054 706</b>	<b>716 207</b>	<b>1 829 290</b>	<b>1 082 161</b>	<b>747 129</b>
<b>Porcentaje (respecto a la población de 15 y más años de edad).....</b>	<b>64.3</b>	<b>79.4</b>	<b>50.1</b>	<b>64.9</b>	<b>79.5</b>	<b>51.2</b>
<b>Ocupada.....</b>	<b>1 694 787</b>	<b>1 019 713</b>	<b>675 074</b>	<b>1 734 772</b>	<b>1 036 691</b>	<b>698 081</b>
<b>Desocupada.....</b>	<b>76 126</b>	<b>34 993</b>	<b>41 133</b>	<b>94 518</b>	<b>45 470</b>	<b>49 048</b>
<b>Porcentaje (respecto a la población económicamente activa).....</b>	<b>4.3</b>	<b>3.3</b>	<b>5.7</b>	<b>5.2</b>	<b>4.2</b>	<b>6.6</b>
<b>Desempleo Abierto.....</b>	<b>54 553</b>	<b>24 254</b>	<b>30 299</b>	<b>74 291</b>	<b>34 624</b>	<b>39 667</b>
<b>Porcentaje (respecto a la población económicamente activa).....</b>	<b>3.1</b>	<b>2.3</b>	<b>4.2</b>	<b>4.1</b>	<b>3.2</b>	<b>5.3</b>
<b>Desempleo oculto.....</b>	<b>21 573</b>	<b>10 739</b>	<b>10 834</b>	<b>20 227</b>	<b>10 846</b>	<b>9 381</b>
<b>No económicamente activa.....</b>	<b>985 232</b>	<b>273 149</b>	<b>712 083</b>	<b>990 431</b>	<b>279 089</b>	<b>711 342</b>
<b>Urbana.....</b>	<b>1 921 373</b>	<b>899 807</b>	<b>1 021 566</b>	<b>1 978 933</b>	<b>934 632</b>	<b>1 044 301</b>
<b>Económicamente activa.....</b>	<b>1 238 741</b>	<b>698 082</b>	<b>540 659</b>	<b>1 297 613</b>	<b>729 694</b>	<b>567 919</b>
<b>Porcentaje (respecto a la población de 15 y más años de edad).....</b>	<b>64.5</b>	<b>77.6</b>	<b>52.9</b>	<b>65.6</b>	<b>78.1</b>	<b>54.4</b>

Fuente: CEPAL

El crecimiento de empleo se acompaña de algunas “sombras”; se avanza en cantidad, pero no en calidad. Además, aquel responde a una situación favorable que es coyuntural. Ciertamente, la expansión de la economía se viene apoyando en el uso intensivo de bienes de capital (el caso de las numerosas obras de infraestructuras y la ampliación del CP) por lo que es previsible que al presente crecimiento económico sigan tasas de desocupación y desempleo con rezago (CEPAL, 2010).

Además, no se registran mejoras significativas en las remuneraciones reales por la excepcional subida de la inflación de los últimos años que se suma a la escasa creación de empleos cualificados. A su vez, procede apuntar que ya aparecen señales de escasez de mano de obra cualificada en algunos sectores específicos desde el año 2006. En consecuencia, se está desaprovechando la oportunidad de anticiparse a un previsible incremento de desempleo a medio plazo.

## Deuda pública

En el ejercicio de 2000, en el marco del acuerdo "Stand by" firmado con el FMI, la reducción del déficit del gobierno general se establece como una meta a alcanzar lo que se vinculó a la progresiva disminución del peso de la deuda pública en la economía. Durante todo el período se mantiene el interés en el manejo eficiente de la deuda pública que se concreta en:

La disminución del peso de la deuda pública con respecto al PIB que representó el 77,2% del PIB en el 2000 y el 37,6% y 36,8% en 2012 y 2013, respectivamente. A partir de 2006, los incrementos nominales en la deuda pública son amortiguados por el importante crecimiento del PIB.

Se cambia el posicionamiento con relación a la composición de la deuda pública; el énfasis se desplazó de un endeudamiento mayoritariamente externo hacia una mayor participación de la deuda interna en la deuda pública total. Interesaba balancear la distribución de la deuda; se perseguía apoyar el desarrollo del mercado interno de capitales, donde los papeles del Estado desempeñan un papel crucial, y promover el ahorro interno. A su vez, se aspiraba a mejorar las condiciones para satisfacer las necesidades de financiamiento ya que las subastas de los instrumentos de deuda interna se programaban mensualmente. La tendencia se invierte en 2005 cuando el gobierno da prioridad a la consolidación fiscal en detrimento del desarrollo local de capitales. Se realizaron diversas operaciones de reestructuración de la deuda externa, aprovechando los bajos tipos de interés en los mercados de capitales extranjeros. Se perseguía conseguir una mejor calificación de riesgo de la deuda panameña, que, además, respaldaría la operación de ampliación del CP (casi la mitad de financiamiento se requeriría en forma de bonos o préstamos).

## Rating: Grado de inversión

Los desarrollos de la economía y la política económica de Panamá se han recogido en las calificaciones de las agencias evaluadoras. En noviembre de 2009, Standard & Poor's modificó de estable a positiva la calificación soberana de largo plazo del país. A principios de 2010, las agencias evaluadoras Fitch Ratings, Standard and Poor's y Moody's otorgaron a Panamá el grado de inversión. Ello ha mejorado la capacidad del país para captar financiación en los mercados internacionales a un menor coste.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano<sup>92</sup> señala que Standard and Poor's; Fitch Ratings y Moody's mantienen la calificación de Panamá al primer trimestre 2015, en vista del sólido crecimiento y diversificación económica del país así como de su moderada deuda neta del gobierno general. Concretamente, la calificación de riesgo país otorgada por Fitch ratings y Standard and Poor's es de BBB en marzo de 2015. En el caso de Moody's investor service, la calificación es de Baa2. En los tres casos, se considera una perspectiva estable.

El saldo de la deuda pública del gobierno central de Panamá ascendió a 18,102 millones de dólares para el mes de febrero 2015 correspondiendo 14,267 millones a deuda pública externa y 3,835 millones a deuda pública interna. La citada Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano al referirse a la calificación de riesgo de Panamá en marzo de 2015, apunta los siguientes aspectos:

Factores Positivos: Crecimiento económico dinámico del país, aumento de la diversificación económica, entorno macroeconómico estable, un sistema financiero robusto y un rápido crecimiento de la inversión en infraestructura física.

Factores de Riesgo: Ausencia de instrumentos monetarios y cambiarios que amortigüen choques externos; no posee prestamista de última instancia para el sistema financiero; no se cuenta con un sistema de seguro de depósitos u otros mecanismos para proporcionar liquidez temporal a una institución financiera en problemas y aumento del déficit del Sector Público No Financiero.

Se proponen como retos, la continuidad del elevado nivel de crecimiento económico para mantener una economía más resistente, la reducción de la moderada rigidez de la política fiscal y el mantenimiento de la fuerte inversión privada para poder compensar la disminución gradual en la inversión del sector público.

---

<sup>92</sup> <http://www.secmca.org/INFORMES/07%20RiesgoPais/RiesgoPais.pdf>

## 6.1.2 Evolución de indicadores socioeconómicos

### Evolución de la población y de la pobreza

Desde 1980, en tres décadas y media, la población se ha incrementado en más del doble. El crecimiento de la población panameña ha sido relativamente superior al de América Latina; no obstante, aquel parece ralentizarse en los últimos años. En particular, las estadísticas de la CEPAL registran un comportamiento similar en la subregión de Centroamérica, donde se destaca el crecimiento de Guatemala y Honduras que tiende a ser superior al 2% en los quinquenios analizados. (Tabla 6 y Tabla 7)

En cuanto a la estructura de la población por grupos de edad, Panamá es un país joven. En el año 2000 y en el año 2010, la población con una edad entre 0 y 14 años representa el 32,1% y el 29,3%, respectivamente. A su vez, la población con una edad comprendida entre los 15 y los 34 años, representa el 35,6% y el 33,1%. Por el contrario, la población de 65 y más años tan solo aporta el 5,5% de la población total en el año 2000 y el 6,8% en el 2010. (CEPAL-ECLAC, 2014: 22)

**Tabla 6 Panamá: Población total (1980-2015)**

(En miles de personas a mitad de cada año)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
<b>Panamá</b>	1.950	2.398	2.670	3.053	3.228	3.676	3.989

Fuente: CEPAL

**Tabla 7 Panamá: tasas de crecimiento de la población total, por quinquenios**

(Tasa anual media por cada 100 habitantes)

	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15
<b>Panamá</b>	2,1	2,0	1,9	2,0	1,94	1,77	1,64
<b>América Latina<sup>a</sup></b>	2.1	1.9	1.8	1.6	1.35	1.17	1.06

<sup>a</sup> Hasta el año 1995, América Latina (AL) se refiere al total de países de la región, excluidos los países de habla inglesa. A partir del período 1995-2000, AL incluye 20 economías: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: CEPAL

A partir del año 2003, Panamá registra uno de los crecimientos más altos de Latinoamérica; se registra un crecimiento promedio por encima del 8% entre 2006 y 2012. Ese fuerte crecimiento económico ha facilitado una mejora de los indicadores sociales. Concretamente, la tasa de pobreza cayó del 48,5% en 2002 al 27% en 2011, mientras que la pobreza extrema disminuyó del 21% al 11% en dicho período.

Se observa una tendencia semejante en cuanto a la reducción de la pobreza entre Panamá y ALC. Hacia 1979-1980, la pobreza (medida como porcentajes de hogares) es ligeramente más alta en Panamá, si bien es inferior la pobreza rural. De 1994 al año 2013, se constata una importante caída en la pobreza (medida como porcentaje de la población total) tanto para Panamá (del 30% al 12,2%) como para ALC (del 30% al 11,7%). (Tabla 8)

**Tabla 8 Panamá y ALC: magnitud de la pobreza (1979-2013)**

(1979, 1980: Porcentajes en total de hogares) (2005-2013: Porcentajes del total de personas)

	Hogares en situación de pobreza <sup>a</sup>			Hogares en situación de indigencia <sup>b</sup>		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<b>Panamá</b>						
1979 <sup>c</sup>	36	31	45	19	14	27
1989 <sup>c</sup>	-	40,9	-	-	18,6	-
1994 <sup>c</sup>	30	25	41	12	9	20
1999 <sup>c</sup>	-	25,8	-	-	8,1	-
2005 <sup>c</sup>	33	24,4	47,8	15,7	7,7	29,4
2011 <sup>c</sup>	25,3	15,5	43,6	12,4	4,7	26,8
2013 <sup>c</sup>	12.2	3.6	29.3	23.2	12.4	44.6
<b>América Latina</b>						
1980 <sup>c</sup>	35	25	54	15	9	28
1990 <sup>c</sup>	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1994 <sup>c</sup>	30	25	41	12	9	20
2000 <sup>c</sup>	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
2005 <sup>c</sup>	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5
2010 <sup>c</sup>	29,4	24,2	49,8	11,5	7,2	28,8
2013 <sup>c</sup>	11,7	7,7	28,2	28,1	23,2	47,9

Fuente: CEPAL

<sup>a</sup> Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del coste de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.

<sup>b</sup> Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al coste de una canasta básica de alimentos.

<sup>c</sup> Estimación basada en 19 economías: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Con relación al indicador de indigencia (como porcentaje de hogares) es similar al del resto de ALC hacia 1980; no obstante, aquel es relativamente superior en la población urbana de Panamá. Sorprende la evolución que experimenta este indicador. Desde 1994 hasta 2010, no se observan grandes avances en la reducción de la indigencia (como porcentaje de la población total) ni en Panamá ni en ALC. Ahora bien, se registra un llamativo incremento en los valores de 2013 para ambos casos, los porcentajes próximos al 12% alcanzan el 23,2% en Panamá y el 28,1% en ALC. La indigencia en la población urbana panameña se muestra relativamente inferior respecto a ALC (12,4% frente a 23,2%), pero ha aumentado en ambos casos. Sorprende el destacado incremento de la población rural en la indigencia en el 2013 (44,6% en Panamá y 47,9% en ALC, porcentajes lejanos al 20% de 1994 para ambos casos). (Tabla 8)

### Debilidad institucional

La CEPAL, en el informe nacional de desarrollo humano de Panamá 2007-2008, indica que sin que existan elementos para hablar de una crisis generalizada del sistema político panameño, existe un elevado grado de insatisfacción con las instituciones públicas. Una mayoría comparte la convicción de que aquellas precisan de una urgente transformación para aumentar su eficiencia y transparencia. (CEPAL, 2008: 165)

El Estado panameño no es un Estado desprovisto de recursos, está asentado en la legitimidad y es centralista en un país pequeño lo que le permite poner en práctica sus decisiones. Ahora bien, la institucionalidad panameña muestra debilidades como ineficiencia y falta de ejecución del aparato estatal, prevalencia de prácticas clientelistas y corrupción, estado facilitador pero no ágil y eficiente, la escasez de liderazgo,... (2008:256)

La falta de poder y de autonomía de los organismos de control y de los organismos judiciales en Panamá, como en muchos otros países de AL, han creado un ciclo perverso: ética permisiva – corrupción – impunidad – corrupción - ética permisiva. Se considera que se han de quebrantar las lógicas autoritarias, elitistas y manipuladoras presentes en Panamá desde hace cientos de años. (2008: 121) (Yao, 2006)



La corrupción es un problema en sí y, además, una de las causas del fracaso de las políticas públicas y, en definitiva, un freno al desarrollo del país.<sup>93</sup> Los modestos resultados de las políticas públicas responden a una limitada capacidad de ejecución y no tanto a la falta de iniciativa o la carencia de recursos. La ausencia de una cultura de ejecución es un efecto de la escasa experiencia que se tiene en el ejercicio del gobierno democrático. La corrupción se explica, fundamentalmente, a partir de factores culturales.

Los recursos no son garantía del éxito del sistema. Lograr un Estado eficiente y moderno es un punto esencial de desarrollo futuro; no será posible desarrollar nuevas políticas públicas si no se cambia la manera de hacer política y de ejercer la administración. Ello precisa de un cambio cultural de enormes proporciones. Se afronta el desafío de construir una nueva institucionalidad más eficiente y democrática para lograr mejores condiciones para el desarrollo del país.

### Nutrición y salud

Se registran mejores resultados, pero persiste la desigualdad en el acceso a servicios básicos y de salud en las distintas regiones del país. En este ámbito, la ONU identifica el mayor rezago de Panamá en lo relativo al cumplimiento de los objetivos del milenio. En particular, se debe progresar en la mortalidad materna e infantil y en la enfermedad del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (ONU, 1988; 2006).

### Sostenibilidad ambiental

Se ha avanzado en mejorar la normativa ambiental y se ha reducido la tasa de pérdida de los recursos naturales. Ahora bien, el impulso económico está presionando hacia una mayor utilización de los recursos y una mayor flexibilidad frente a la normativa. Naciones Unidas (2011:2) se pronuncia al respecto, ello constituye un riesgo a futuro.

En el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, se destacó el compromiso de elevar los asuntos relacionados con el ambiente a política de Estado al incorporar la dimensión ambiental en todas las decisiones del sector público. Si bien se han alcanzado logros importantes, existen debilidades institucionales que impiden reducir la pérdida de recursos naturales y el deterioro ambiental.

---

<sup>93</sup> La administración de justicia es el ámbito en el que más claramente funcionan los mecanismos tradicionales de clientelismo y la prebenda política. A su vez, dicho ámbito tiene una gran capacidad para afectar la vida del país.

## Seguridad ciudadana

Hasta el año 2007, Panamá fue el país de Centroamérica con menor número de homicidios en proporción a su población. No obstante, a finales de la década pasada, se registraron cambios relevantes. Entre 2007 y 2009, se duplicó la tasa de homicidios (de 13 a 24 por cada 100.000 habitantes). Los homicidios se relacionan con conflictos personales, enfrentamientos entre pandillas, robos y crimen organizado. (ONU, 2011: 8)

Estas tendencias muestran un deterioro del tejido social que pone en riesgo los derechos humanos de la población. El sistema judicial no estaba preparado para este incremento de inseguridad y violencia y el gobierno está dando prioridad a la recuperación de la seguridad ciudadana.

## 6.2. POLÍTICAS MÁS RELEVANTES

### 6.2.1 Política fiscal.

La política fiscal implementada, inicialmente, se centró en equilibrar las cuentas públicas y reactivar la actividad mediante políticas anticíclicas a través del gasto público. En la medida en que se controla el déficit del sector público no financiero (SPNF), que agrupa al gobierno central y las entidades descentralizadas, las participaciones en empresas públicas y las entidades públicas como el Banco Nacional y la entidad del CP, cambian las prioridades. Se emprende una modernización de las infraestructuras que financian los abundantes recursos recibidos.

#### Administración de Myreya (2000-2004)

En el año 2000, en el marco del acuerdo “Stand by” firmado entre el FMI y la nueva administración panameña, el gobierno panameño intensifica los esfuerzos para corregir los desajustes fiscales y fomentar el crecimiento. La mantenida recesión en 2001, lleva al gobierno a adoptar varias medidas de corte anticíclico de efecto limitado porque la caída en los ingresos fiscales obligó a contener el gasto corriente y hubo que recurrir a la colocación de bonos globales en el mercado internacional de capitales.

La contracción de la actividad económica y la rigidez del gasto público corriente impedían el control del déficit público. En ese marco, se inició un diálogo nacional centrado en torno a dos cuestiones, el uso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo (creado con recursos provenientes de las privatizaciones de las empresas del Estado) y el establecimiento de límites para el endeudamiento del país. Las discusiones contribuyeron a la definición de un marco estable de política económica.

En 2003, con el apoyo de las leyes fiscales aprobadas, se obtenían resultados positivos en la reanimación de la economía. Ahora bien, se contó con el apoyo del aumento de los ingresos de la ACP y los excedentes de las empresas públicas. Preocupaba la futura posición financiera del gobierno central, su vulnerabilidad fiscal. A su vez, se incrementaba la preocupación por el acelerado deterioro de la Caja del Seguro Social.

Las elecciones de 2004 empujaron al gobierno saliente a utilizar la política fiscal para dar un impulso adicional a la economía; se buscó fortalecer la demanda interna incrementando el gasto público, sobre todo, en su componente de inversiones. Para ello se recurrió a las mismas medidas aplicadas en 2003, a las que se sumó el desfase en el pago a los proveedores.

#### [Administración de Torrijos \(2004-2009\)](#)

La nueva administración afrontaba la fragilidad de las finanzas públicas con un alto nivel de endeudamiento público (65,8% con respecto al PIB en 2004), el déficit de la Caja del Seguro Social (CSS) y elevados niveles de desempleo. Se fijó como objetivo prioritario el saneamiento de las finanzas públicas y elevar el grado de transparencia. En un intento de superar esa situación se proyectó una consolidación fiscal y una reforma del sistema de la seguridad social (Organizaciones Populares, 2003).

La CEPAL (2007: 3) al referirse al resultado global del gobierno central desde 2004 a 2007 habla de un vuelco sin precedentes en la historia del país. El déficit fiscal equivalente a 5,4% del PIB en 2004 deriva en un superávit de 1,2% en 2007. Si bien se vincula ello con una política deliberada de las autoridades económicas (reforma fiscal exitosa de 2005, mayor eficiencia en la administración tributaria y una disminución no despreciable de los gastos de 1,7 puntos porcentuales), no olvida que esto no hubiera sido posible sin el espectacular crecimiento económico que generó ingresos fiscales por encima de lo planeado. En 2006, se

avanza en el saneamiento de las finanzas públicas que incluye la reestructuración de la deuda externa que permitirá un importante ahorro en el pago de intereses.

A parte, el saldo del SPNF es superavitario con valores de 0,5%, 3,5%, 0,4% respecto del PIB en 2006, 2007 y 2008, respectivamente. Ello es respaldado porque se registra un incremento de ingresos no tributarios por el aumento en la participación de utilidades de empresas estatales y en las tasas y derechos y otros aportes al fisco. Se incluyen aquí los flujos tanto de la ACP, como de las empresas eléctricas, el Banco de Panamá y la Autoridad Marítima.

Durante estos años, el ahorro interno del gobierno central permitió financiar importantes gastos de capital. En 2006, el incremento del gasto de capital del 10,5%, fue plenamente financiado con recursos propios. El ahorro interno en 2007, permitió reunir fondos suficientes para impulsar el extraordinario incremento del gasto de capital de 72%. La aprobación del plebiscito del CP abre el camino para concentrar grandes inversiones en el período 2007-2011 en el Canal. En 2008, los gastos de capital se incrementan un 52,9% en términos reales, incluyendo obras públicas como carreteras, infraestructura social y vivienda.

A su vez, la evolución favorable de los ingresos permitió asumir incrementos del gasto social que llega a representar el 38,5% y el 41% del gasto total del gobierno central en 2006 y 2007. Se adoptaron diversas medidas para proteger a la población más pobre de los efectos de la inflación, ante el alza de los precios de alimentos y el petróleo.

En 2009, el SPNF registra un déficit del 1,8% del PIB, tras tres años de superávit, en el marco de una política fiscal anticíclica. A principios de año, se aprueba la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La caída de los ingresos del gobierno central en 2009 por la reducción de los ingresos no tributarios del 35% deriva en la colocación de títulos en el mercado internacional en marzo y noviembre. En cualquier caso, los ingresos tributarios se incrementaron un 11%.

#### [Administración Martinelli \(julio 2009-2013\)](#)

En julio de 2009, Martinelli asumía la presidencia con la intención de modernizar las infraestructuras y aplicar una reforma fiscal. En septiembre, la Cámara aprobaba una iniciativa que eliminaba diversas exenciones y elevaba algunos gravámenes. Por primera vez,

se consideraban las actividades de la ZLC como gravables mediante el impuesto sobre la renta.

En 2010, se recuperaba el ritmo de crecimiento mantenido desde 2004 e interrumpido por la crisis de 2009. Durante toda la administración de Martinelli, el mantenido crecimiento del PIB se acompaña de déficit del SPNF y del gobierno central. Se pueden destacar dos constantes en los gastos del gobierno central, protagonismo de los gastos de capital e importancia de los gastos corrientes.

Respecto a los gastos de capital, se registran importantes incrementos como un 25,5% en 2010, un 20,6% en 2011 equivalente al 8,8% del PIB, un 1% equivalente al 9,0% del PIB en 2012 e incrementos en 2013, representando el 9,6% del PIB en ese año. El alza en los gastos de capital se explica, básicamente, por los megaproyectos de infraestructura pública como la primera línea de metro, el saneamiento de la bahía, la construcción de autopistas y otros proyectos. A su vez, cobra importancia la participación de los gastos corrientes en el gasto total del gobierno central con incrementos del 8,7% en 2010 y una relevante participación en el PIB en los años siguientes. Concretamente, aquellos totalizan 12,5% del PIB y, excluido el pago de los intereses, sobre todo, por el pago de transferencias.

Todo ello se enmarca en un contexto de incremento de los ingresos tributarios por una mayor eficiencia en la recaudación que se suma al dinamismo de la actividad económica. En particular, en 2013, tiene lugar un incremento extraordinario de recaudación tributaria por concepto de ingresos de capital como resultado de la venta del banco HSBC a Bancolombia.

En 2010, de acuerdo con el objetivo de excluir a Panamá en las listas de los países catalogados como paraísos fiscales, se elabora un programa que incluye la firma de tratados para evitar la doble tributación, principalmente, con países miembros de la OCDE. En esta línea, Francia y Panamá ratificaron un tratado de doble tributación en diciembre de 2011. En abril de 2012, Francia retiró a Panamá de la lista de paraísos fiscales.

En junio de 2012, se promulgó la Ley 38 que crea el Fondo de Ahorro de Panamá (FAP) como mecanismo de ahorro a largo plazo para el estado panameño. Se establece que, a partir del año 2015, la contribución de la ACP al Tesoro Nacional superior al 3,5% del PIB nominal del año en curso, se derivará al FAP.

La reciente misión del FMI<sup>94</sup> en marzo de 2015, considera que el fortalecimiento del marco fiscal panameño debe ser una prioridad.

Se comparte con Fitch Ratings la preocupación por el constante incumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal y Social que representa una debilidad recurrente del marco fiscal panameño. Se recomienda bajar el techo de dicha Ley y ampliar los contenidos de la deuda neta para facilitar la liquidez ante contingencias inesperadas. Además, para asegurar la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal se defiende que es preciso que se establezca un marco de contabilidad más explícito.

A su vez, se defiende que se deben mantener los esfuerzos por elevar los ingresos a través de los impuestos. Se entiende que debe revisarse la política de impuestos y apoyarse menos en amnistías fiscales. La Dirección General de Ingresos debe continuar sus esfuerzos para ampliar la capacidad y aumentar la eficiencia. Además, se recomienda una reforma del sistema de pensiones y del sistema de subsidios.

### **6.2.2 Política financiera.**

En el marco del acuerdo “Stand by” firmado con el FMI en junio del año 2000, Panamá adoptaba compromisos con relación al CBI. Concretamente, se adquirirían obligaciones con el fortalecimiento del sistema de supervisión bancaria (sobre todo de la banca off shore) y el lavado de dinero. Las normas fueron sancionadas por el servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos, por lo que los bancos se consideran intermediarios calificados para efectos tributarios.

Destacan los cambios en la normativa del régimen financiero para evitar transacciones de lavado de dinero que llevaron a la salida de Panamá de la lista negativa del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Las reformas promovían la cooperación internacional a través del intercambio de información y otorgaba capacidad de inspección a la Superintendencia para cubrir fideicomisos.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la lucha contra el lavado de dinero ha adquirido nuevas dimensiones. Cobra mayor protagonismo la prevención del blanqueo de capitales para lo que se lleva a cabo una reorganización institucional de la Superintendencia y

---

<sup>94</sup> <https://www.imf.org/external/np/ms/2015/031315a.htm>

la creación de una unidad administrativa especializada en la prevención. Además, se acordó con los entes reguladores de otros países hacer la supervisión consolidada transfronteriza de los bancos con casas matriz en Panamá y subsidiarias en otros países.

En 2005, como resultado del fortalecimiento del marco de supervisión y regulación, se recibía el aval del FMI que destacaba el cumplimiento de los principios de Basilea I en torno al 90% y las acciones en contra del blanqueo de capitales y del financiamiento del terrorismo. En 2004, el sector bancario se preparaba para la implementación del acuerdo Basilea II.

Los esfuerzos de la Superintendencia de Bancos por mejorar la calidad de la cartera crediticia del sistema bancario panameño obtienen sus frutos. La evolución de diversos indicadores de solvencia y liquidez constatan un muy positivo desempeño.

En lo relativo a la evolución de las tasas de interés de la banca panameña, se imponen las variaciones marginales a la baja de las tasas nominales activas y pasivas. En particular, el efecto de la inflación explica que se registren valores negativos en las tasas en algunos años desde 2005.

En 2014, el GAFI informó de que Panamá tenía deficiencias en la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El retraso en las reformas en la transparencia financiera podría restringir el acceso a los capitales globales y al sistema internacional de pagos con negativas implicaciones para la economía. En consecuencia, es una prioridad inmediata fortalecer la integridad financiera. Las autoridades están claramente comprometidas con la implementación de las recomendaciones del FMI y el plan de acción acordado con el GAFI. En febrero de 2015, el GAFI reconoció que se estaban dando los pasos para corregir las deficiencias.

La misión del FMI<sup>95</sup> en Panamá en marzo de 2015 constata que las reformas del sistema financiero están siguiendo una trayectoria positiva. La Superintendencia de Bancos ha adoptado pasos para alinear la regulación de capitales con el marco de Basilea III. Se ha comenzado a vigilar las deudas de las familias para mejorar la capacidad de pago de los prestatarios y los potenciales riesgos de crédito. Además, se ha planeado ascender las regulaciones sobre liquidez y riesgo de mercados y publicar con mayor frecuencia los informes de estabilidad financiera.

---

<sup>95</sup> <https://www.imf.org/external/np/ms/2015/031315a.htm>

El tamaño y apertura del sector financiero lo hace vulnerable. En esta línea, son varias las recomendaciones recogidas en el informe del grupo de trabajo del FMI. Se considera esencial aumentar la capacidad para vigilar y valorar riesgos externos y sistemáticos en el sector financiero y facilitar la provisión de liquidez temporal en los bancos. Se defiende la necesidad de construir un marco de política macroprudencial y continuar desarrollando las herramientas correspondientes para mitigar desarrollos adversos en el sector real. Un programa de seguro de depósitos para pequeños depósitos protegería a la mayoría de los depositantes. Modernizar la legislación de compañías de seguros, cooperativas, fondos de confianza y contables públicos mejorará la regulación, supervisión y contabilidad de estas entidades (Confederación de cooperativas del Caribe y Centroamérica, 1993; Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, 2004).

### **6.2.3 Política comercial**

Desde principios del presente siglo, Panamá define una nueva estrategia en lo relativo a su política comercial. Se abandona la apertura unilateral del mercado nacional a la competencia internacional en favor de una apertura recíproca mediante acuerdos comerciales. Con esta vía se aspira compensar la estrechez del mercado panameño y modernizar el aparato productivo, en buena medida, con la llegada de la IED. Ciertamente, la competitividad de la economía ha mejorado. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global, Panamá se ubicó en la posición 53 en el mundo en 2010, sólo superada por Chile entre las economías más competitivas de América Latina.

En particular, se considera que los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales son la mejor opción para la economía panameña por lo que han entrado en vigor varios TLC desde el año 2000. En esta línea, pueden citarse los TLC ratificados con todos los países centroamericanos, Taiwán, Singapur, Canadá y México. Se suma la entrada en vigor del Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos en 2012, el inicio de las relaciones comerciales con China en 2008, con Israel en 2014 y con la Unión Europea, junto con la región centroamericana en 2010.



#### 6.2.4 Política de competencia

Panamá implementó, por primera vez, una política de competencia en 1996 mediante la Ley 29 de 1996. En el capítulo anterior, al referirnos a la etapa de la transición hacia la entrega del Canal, nos detuvimos en el contenido e implicaciones de dicha ley. Según se expuso, las autoridades encargadas de la libre competencia en Panamá son:

La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) con la misión de ejecutar y asegurar el cumplimiento de las normas que tutelan el libre comercio.

Órganos jurisdiccionales: Juzgados y tribunales, creados por la Ley de Competencia, con especialización y exclusiva competencia en el respeto de las normas de libre competencia.

Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP): Autoridad de la competencia encargada en la aplicación del régimen especial de libre competencia para los servicios públicos e imponer sanciones por su infracción. El ERSP, creado en 1996, funciona de manera colegiada y cubre cuatro áreas separadas: agua potable y alcantarillado, telecomunicaciones, electricidad y radio y televisión (CEPAL, 2005: 20).

Procede referirse a algunos de los problemas relativos a la aplicación de la Ley 29 desde principios del presente siglo:

A mediados de la década del 2000, aunque la promoción de la competencia figuraba entre los objetivos del ERSP, aquella no acababa de alcanzarse. La distribución de la energía eléctrica era entregada por ley a 2 monopolios y el servicio de agua potable permanecía como un monopolio estatal. Los mayores avances del ERSP, a favor de la competencia, tenían lugar en el área de telecomunicaciones, principalmente, en el tema de interconexión al sistema de fibra óptica.

Descoordinación entre la CLICAC y otras agencias del Estado lo que planteaba importantes problemas operativos. Concretamente, existía una superposición de funciones entre la Ley 29, que creó la CLICAC, y la Ley 26 de los Entes reguladores. Un claro ejemplo de ello se producía en el mercado eléctrico.

En el ámbito de los bancos, la responsabilidad de la defensa de la competencia era más ambigua. La Ley Bancaria no establecía, explícitamente, la actuación de la Superintendencia de Bancos sobre los efectos competitivos de las fusiones o adquisiciones. Finalmente, si bien

dicha institución es la que juzga sobre los efectos de tales prácticas, la CLICAC se ha manifestado ex officio respecto a aquellas. En 2004, los cuatro bancos más grandes del sistema aportaron el 43% del total de activos y el 50% de créditos internos. A pesar de varias fusiones en la primera década del 2000, la competencia y la integración financiera internacional seguían caracterizando la actividad bancaria panameña.

En el área de seguros, cooperativas y empresas financieras, aunque no aparece establecido de forma explícita, la CLICAC tiene el mandato de verificar los temas de competencia y el impacto esperado de fusiones sobre aquella. En el 2005, no se había registrado ningún pronunciamiento en materia de seguros.

Dificultad para aplicar la acción de clase. La nueva Constitución política de Panamá, resultado de modificaciones aprobadas a fines del 2004, otorga a la CLICAC más competencias en materia de protección al consumidor, especialmente, al elevar al rango constitucional la figura de la acción de clase. Ahora bien, la CLICAC apenas ha acogido demandas de este tipo por la dificultad de los demandantes para identificar claramente la clase correspondiente.

Las políticas de competencia adquieren el rango de políticas de Estado en la medida que se incluyen los temas de competencia en la nueva Constitución Política del país por parte del gobierno del Presidente Torrijos. Ahora bien, las cuestiones relativas a la competencia deben pasar del texto constitucional al pensamiento social (educación, medios de comunicación,...).

Aun cuando la CLICAC es una agencia autónoma del estado panameño, debe mantenerse próxima a la actividad pública. En particular, procede una estrecha relación entre los ministerios y entidades promotores de las inversiones extranjeras y la CLICAC y es recomendable la previa consulta sobre las transacciones a aquella. Los agentes encargados de la promoción de inversiones deben referirse a la existencia de una política nacional de competencia que se apoya en la Ley 29 de 1996. Los inversores deben conocer y respetar esta política nacional.

Se critica (CEPAL, 2005:21) la mayor identificación de la CLICAC con la defensa del consumidor, en relación con precios y medidas, que con el bienestar económico derivado de la competencia.

Al abordar la coordinación de políticas públicas y de competencia (2005: 41), se indica que la Ley debe concretar que lo que busca la libre competencia es el bienestar general de la economía, no solamente el bienestar de los consumidores. En esta línea, se apunta que los temas de innovación tecnológica, calidad de servicios y similares deben ser considerados al evaluar las conductas monopolísticas.

La CEPAL apunta (2005:45) que las leyes de competencia nacionales para países pequeños deben guiarse por parámetros diferentes que para países grandes. Concretamente, las concentraciones en los países pequeños tienden a ser mayores que en los países con mercados más grandes por razón de las escalas mínimas tecnológicas que existen en algunas actividades. En consecuencia, se sugiere que las legislaciones nacionales deben enfocarse en el tema de conducta más que en la estructura medida por índices tradicionales de concentración o por el desempeño medido por resultados financieros.

Coincidiendo con la ratificación de diversos TLC, se plantea que las actuaciones de los inversionistas extranjeros puedan derivar en concentraciones que justifiquen la actuación de la CLICAC. En este marco, la guía indicativa de concentraciones prevé la justificación de las fusiones por razón de eficiencia productiva, siempre que los ahorros de las empresas se traspasen a los consumidores. En definitiva, se justifica la concentración si es necesaria para competir internacionalmente.

Por otra parte, se apunta (2005: 20-21) como principal problema de la institucionalidad de la CLICAC su compleja relación con las oficinas del Estado. En diversas ocasiones, no se han considerado las objeciones de la CLICAC con respecto a restricciones al comercio internacional por la presión de los agentes locales sobre los ministerios vinculados con la producción. Además, se observa falta de coordinación entre la CLICAC y otras agencias del Estado como el ERSP.

En general, el consumidor percibe a la CLICAC como una policía de precios mientras que el empresario la considera un obstáculo para el desarrollo de su estrategia corporativa. A mediados de la década del 2000, la CLICAC afronta diversos problemas institucionales y operativos y se suman las críticas de los consumidores y los empresarios. Los primeros denuncian la falta de respuesta ante la subida de los precios. Los segundos consideran que la agencia interfiere en los negocios sin resultados finales y altos costes de abogados y tiempo.

En cualquier caso, los analistas consideran que las ventajas de la CLICAC se vinculan más a su carácter disuasorio, es decir, más a lo evitado en prácticas anticompetitivas que a la resolución de los casos presentados ante los tribunales. Se apunta la ineficiencia operativa por la excesiva burocracia de la CLICAC y la ineficacia del órgano jurisdiccional en Panamá.

### 6.3 ESTRUCTURA ECONÓMICA PANAMEÑA (2000-2014). PRODUCCIÓN.

Grosso modo, se mantiene el protagonismo de los sectores tradicionales de exportación de servicios, polos tradicionales de crecimiento del país; se destaca la relevancia del Canal de Panamá (CP), la Zona Libre de Colón (ZLC) y el Centro Bancario Internacional (CBI). Como novedades, se va consolidando la actividad portuaria, el sector turístico y el de las comunicaciones. A parte, la reciente IED de una entidad canadiense en una mina de cobre, incorpora al sector minero entre los sectores más relevantes en el PIB nacional.

**Tabla 9 Panamá: Producto interno bruto sectorial (2003-2008)**  
(Como porcentaje del PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	16.4	17.5	18.3	19.2	20.0	21.4
<b>Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler</b>	16.1	16.1	16.1	15.7	15.3	14.6
<b>Comercio al por mayor y al por menor</b>	13.8	14.4	14.6	14.9	14.7	14.3
<b>Intermediación financiera</b>	7.7	6.8	7.4	7.8	8.3	8.7
<b>Otra producción no de mercado</b>	9.8	9.3	8.6	8.0	7.4	7.0
<b>Construcción</b>	4.2	4.5	4.2	4.6	5.0	5.9
<b>Industrias manufactureras</b>	7.9	7.5	7.3	7.0	6.6	6.2
<b>Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</b>	4.8	4.5	4.4	4.4	4.0	3.8
<b>Impuestos netos de subsidios</b>	3.8	4.1	4.1	3.8	4.4	4.1
<b>Otras actividades comunitarias, sociales y personales</b>	3.2	3.1	3.0	2.9	3.0	2.9
<b>Suministro de electricidad, gas y agua</b>	3.2	3.1	3.1	2.9	2.8	2.6
<b>Hoteles y restaurantes</b>	2.5	2.7	2.7	2.8	2.9	2.8
<b>Pesca</b>	3.1	2.9	2.8	2.4	2.1	2.2
<b>Explotación de minas y canteras</b>	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2	1.4
<b>Actividades de servicios sociales y de salud privada</b>	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9
<b>Enseñanza privada</b>	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
<b>Servicio doméstico</b>	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6
<b>PIB</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá

Tras la construcción del Canal, la agricultura inició una progresiva pérdida de participación en el PIB y en el empleo a favor del sector servicios. En el año 2009, la composición del PIB por

sectores económicos es de un 5,2% en agricultura, un 14,0% en industria y un 80,0% en servicios. (Panamá en cifras 2005-2009)

Concretamente, durante el período 2003-2008, los 5 subsectores productivos que lideran la participación en el PIB son por orden de aportación al PIB, “transporte, almacenamiento y comunicaciones”, “actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler”, “comercio al por mayor y al por menor”, “otra producción no de mercado” (Pie de página: Incluye Administración Pública y defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza pública, actividades de servicios sociales y de salud pública y otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios) e “intermediación financiera”. (Tabla 9)

Desde 2007 hasta el 2013, se mantiene el protagonismo de “transporte, almacenaje y comunicación” y de “Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos”. El primero alcanza una participación en el PIB del 10,2% y el 12,2% en 2012 y 2013, respectivamente. La construcción también se ha incrementado significativamente en los últimos años. Además, destaca la aportación del subsector de intermediación financiera, que mantiene una relativa estabilidad en torno al 8%, y el subsector inmobiliario. (Tabla 10)

En la medida en que la estructura productiva de la economía panameña se basa en servicios ligados al comercio internacional, se trata de una de las economías latinoamericanas más sensibles a las tendencias de la economía mundial. En 2001, la fuerte desaceleración de los servicios, que aportaban poco más del 80% del PIB, fue determinante en el debilitamiento de la economía panameña.

La relevancia de los sectores productivos, en términos de generación de empleo, ha variado del año 2001 al año 2013. La ocupación en la agricultura sigue reduciéndose, en paralelo con su pérdida de importancia relativa en el PIB, hasta ser del 16,4% en el 2013. Lejos queda la ocupación del 46% del empleo total en 1965. En la misma línea, las manufacturas tienden a generar menor empleo. Entre los sectores que incrementan su participación en el empleo total, destacan los servicios financieros y la construcción.

En términos generales, el comportamiento sectorial es bastante heterogéneo. Los tradicionales sectores de servicios básicos de “transporte, almacenaje y comunicaciones”, seguidos de otros servicios (comercio, hoteles y restaurantes y servicios bancarios) registran un dinamismo

elevado. Además, la producción de bienes ha repuntado por la fuerte expansión de la construcción y minería. Ahora bien, el resto de sectores registra un crecimiento moderado o bajo.

**Tabla 10 Panamá: Producto interno bruto sectorial**  
(Composición sectorial a precios de comprador. A precios de 2007)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</b>	3.9	3.7	3.1	3.0	2.9	2.7	2.6
Pesca	1.2	1.2	1.1	0.6	0.4	0.4	0.4
<b>Explotación de minas y canteras</b>	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	1.1
<b>Industrias manufactureras</b>	7.2	6.8	6.5	6.3	5.9	5.3	5.1
<b>Suministro de electricidad, gas y agua</b>	2.6	3.0	3.9	3.0	3.2	2.7	2.6
<b>Construcción</b>	6.6	7.9	7.9	8.1	8.7	10.2	12.2
<b>Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos</b>	17.8	18.1	17.7	18.4	18.8	18.5	17.7
Hoteles y Restaurantes	2.9	2.9	2.9	3.1	3.2	3.1	3.0
<b>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	17.0	16.6	17.4	18.6	18.8	19.0	18.6
Intermediación financiera	8.6	8.6	8.2	7.9	7.7	7.6	7.6
<b>Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler</b>	7.5	7.6	7.2	7.0	6.7	6.9	6.9
Enseñanza privada	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9
<b>Actividades de servicios sociales y de salud privada</b>	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2
<b>Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios</b>	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0
<b>Hogares privados con servicio doméstico</b>	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6
<b>Administración pública y defensa, seguridad social</b>	3.9	3.6	3.9	3.8	3.5	3.5	3.4
<b>Impuestos netos de subsidios</b>	4.0	4.2	4.3	4.4	4.7	4.9	4.6
<b>PIB</b>	100	100	100	100	100	100	100

*Fuente:* Contraloría General de la República de Panamá (Informe de 2014: 17)

**Tabla 11. Panamá: estructura de ocupados, por sector de actividad económica**  
(En porcentajes de la población ocupada total)

	Agricultura	Minería	Manufactureras	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio	Transporte	Servicios Financieros	Otros servicios
<b>2001</b>	21.8	0.2	9.0	0.9	6.8	21.6	7.5	5.5	26.7
<b>2013</b>	16.4	0.3	7.7	1.0	11.2	22.8	8.5	8.6	23.6

*Fuente:* CEPAL.

En los últimos diez años, se ha impuesto el crecimiento del sector servicios. Destacan las tasas de crecimiento en la “construcción” (crecimientos próximos al 30% en los años recientes) que, a su vez, han favorecido un crecimiento semejante en “la explotación de minas y canteras”. Además, son muy relevantes los ritmos de crecimiento tanto en “transporte, almacenamiento y comunicaciones” como en “comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles”. Tanto “agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” como “industrias manufactureras” no muestran una evolución positiva (Navarro, 1997).

Siguiendo los informes de la CEPAL de la economía panameña (Informes anuales desde 2000 hasta el 2015), procedemos a caracterizar los diferentes sectores productivos de aquella.

**Tabla 12. Panamá: Producto interno bruto sectorial**  
(Tasa de variación anual)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2001	2012	2013
<b>PIB</b>	7.5	7.2	8.8	12.1	9.1	4.0	5.9	10.8	10.2	8.4
<b>Agricultura, ganadería, caza silvicultura y pesca</b>	1.4	2.6	4.2	0.6	2.5	-9.7	-9.0	1.3	4.7	3.5
<b>Explotación de minas y canteras</b>	12.7	0.1	17.2	24.0	28.4	4.6	7.3	18.6	28.8	31.4
<b>Industrias manufactureras</b>	2.1	4.2	3.9	5.6	3.0	-0.9	2.1	3.4	0.3	3.7
<b>Eelctricidad, gas y agua</b>	6.1	5.6	3.3	8.2	12.6	36.5	-18.9	19.3	-7.3	3.1
<b>Construcción</b>	13.9	1.0	18.4	21.8	28.9	4.2	6.7	18.5	28.7	29.8
<b>Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles</b>	11.9	9.2	11.2	11.3	10.9	1.9	10.1	13.9	8.4	3.9
<b>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	14.9	11.8	13.7	17.0	6.4	9.0	13.2	12.3	11.3	6.1
<b>Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas</b>	3.3	10.0	9.1	12.1	7.7	2.5	4.2	6.7	9.1	8.6
<b>Servicios comunales, sociales y a personas</b>	3.3	0.9	3.3	6.5	4.1	2.9	4.1	5.8	7.0	5.1

Fuente: CEPAL

### 6.3.1 Sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones

Se trata del sector principal por su aportación al PIB; concretamente, representa valores entorno al 19% del PIB desde el año 2010. A parte, lidera el intenso y continuado crecimiento de la actividad económica en el período considerado. (Tablas 9 y 10)

Transporte. Se destacan cuatro componentes, El Canal de Panamá, el ferrocarril, la actividad portuaria y, más recientemente, el transporte aéreo. Los cambios que tienen lugar en la actividad portuaria y el transporte aéreo se vinculan con la presencia de la IED por lo que se volverá sobre aquellos en el capítulo 7 relativo a la ET en Panamá.

### El Canal de Panamá (CP)

Con carácter general, se define una tendencia ascendente en los ingresos relativos a la actividad del CP en la que son clave tres elementos. Se establece una nueva estructura tarifaria que incrementa los ingresos por peajes de varios tipos de tránsitos. A parte, tiende a incrementarse el tránsito de buques de mayor tamaño; el mayor tonelaje neto no siempre se acompaña de incremento en el número de tránsitos. Además, la actividad del Canal va incorporando numerosos servicios adicionales de mantenimiento de buques, venta de combustibles,...

En 2006, se aprueba en referéndum el programa de inversiones destinado a ampliar la capacidad de tránsito del Canal de Panamá. Se trata de un proyecto que aspira a superar las limitaciones para el transporte de buques postpanamax. Se incluyen tres componentes, un nuevo juego de esclusas, la ampliación y la profundización de los cauces de navegación, y la elevación al máximo del nivel de aguas del lago Gatún (Rodríguez, 2007). Las obras se han proyectado sin que se afecten las operaciones de tránsito de buques. Según las estimaciones, se duplicará la capacidad de tonelaje de mercancías transportadas por el Canal.

El proyecto tiene un coste estimado en torno a 5.200 millones de dólares, cifra que equivale al 33% del PIB corriente del país en 2006. Se pretende financiar un porcentaje de la obra a través de un incremento tarifario de los peajes.

A su vez, son varios los impactos directos e indirectos esperados en cuanto a aportación al PIB y generación de empleo. El 40% del coste se distribuirá en la economía nacional, a través de la contratación de trabajadores y servicios profesionales y la compra de equipos y materiales.



## La actividad portuaria

El sistema portuario panameño se beneficia de la tendencia que se impone en la industria naviera de comercio de carga; cobra protagonismo el transporte de carga en contenedores. Así, en 2001, el sector portuario continuó creciendo pese a la crisis internacional por la modernización de las instalaciones para el manejo de contenedores en Balboa y el inicio de las operaciones del ferrocarril transístmico entre ambas costas, que respalda un incremento significativo en el transbordo de contenedores. En 2005, las inversiones privadas anunciadas en puertos rondaban los 2.000 millones de dólares. Con el apoyo de estos proyectos, se registran importantes incrementos en la actividad portuaria.

## El transporte aéreo

La participación de esta actividad en el PIB es cada vez más relevante. Son diversas las inversiones realizadas para modernizar las instalaciones del aeropuerto internacional de Tocumen, que se convierte en un referente regional. A su vez, la línea aérea nacional COPA abre varias rutas nuevas. En 2005, se refuerza la posición de Panamá como centro regional de transporte aéreo con un incremento del 18%. En 2006, destacó el incremento del transporte aéreo (21,3%) que se mantiene dinámico hasta 2015.

## Comunicaciones

Destaca el crecimiento de las telecomunicaciones con una clara vinculación con la IED. Se incrementa la relevancia de este subsector en el PIB por el aumento de usuarios de los móviles, del uso de internet y, más recientemente, del número de llamadas internacionales. Se registran incrementos del 16%, 17,7%, 12,8% en 2006, 2010, 2012, respectivamente.

### 6.3.2. La construcción y minería

El seguimiento de la actividad de estos sectores nos aproxima a una de las realidades que mayormente identifican a la economía panameña desde 2003, el protagonismo de las inversiones. Se asiste a una transformación en infraestructuras públicas a la que se suma una mayor oferta residencial y hotelera.

### 6.3.3 Comercio

Procede diferenciar entre la actividad comercial de bienes vinculada a la Zona Libre de Colón (ZLC) y el comercio nacional.

#### Zona Libre de Colón (ZLC)

La actividad de la ZLC se vincula con la evolución de las economías de sus principales clientes, básicamente, de Sudamérica y Centroamérica. En este sentido, aquella mostró un débil desempeño a principios de siglo. El cambio de tendencia se sitúa en 2004 con un incremento de la actividad del 19%. La recuperación de los clientes sudamericanos respaldó la vuelta al dinamismo tradicional. En un intento de mejorar la competencia, se presentó un plan que aspiraba a convertir la Zona en un centro logístico multimodal de transporte y servicios. Se planteaba la movilización de carga de un océano a otro con el uso de distintos medios de transporte para ofrecer un mejor servicio y a un menor coste. Se estimaban inversiones en torno los 1.000 millones de dólares que se acompañarían de 15.000 empleos que se sumarían a los 20.000 existentes.

Hasta el 2004, se mantiene la caída en las reexportaciones de la ZLC tanto por las dificultades coyunturales de los principales clientes latinoamericanos como por la pérdida de atractivo de la ZLC por el proceso de apertura comercial de aquellos. No obstante, acontece una expansión de las reexportaciones de la ZLC del 20% en 2005. Ello se debe a la recuperación de los clientes en América del Sur, básicamente, los exportadores de metales e hidrocarburos.

Si bien en 2005 y 2006 se registran incrementos en la actividad de la Zona del 13,1% y 11,6%, respectivamente, la desaceleración iniciada a mediados de 2008 no parece invertirse. En 2008 y en 2013 se registran tasas de crecimiento del 6,1% y del -10,9%. Los valores de 2013 se deben a una reducción tanto del valor de las importaciones como de las exportaciones.

Aunque el comercio de bienes es uno de los sectores beneficiados de la expansión económica desde el 2004, el comercio nacional no muestra un incremento significativo hasta el 2006. Ese año, el comercio al por menor se incrementó un 11,3% por la fuerte demanda interna, especialmente de consumo, y por el incremento del crédito al consumo y el gasto de turismo internacional. En 2013, el aumento del comercio minorista compensa la caída de la actividad comercial de la ZLC.

A su vez, el comercio mayorista muestra una tendencia favorable con incrementos del 8% y el 25,1% en 2006 y 2011, debido a la compra de materiales de construcción, maquinaria y equipo.

En relación a la evolución de las importaciones, van destacando los bienes de consumo por la favorable evolución de la economía, el incremento del combustible y el incremento de las importaciones de bienes de capital por las fuertes inversiones privadas. El repunte de la inversión física ha supuesto un incremento en las compras de maquinaria y equipo, básicamente, para la industria, el transporte y las telecomunicaciones. Por otra parte, el incremento de producción en los diversos sectores demanda materias primas para la industria de la construcción y la industria manufacturera. En 2011, las importaciones nacionales se incrementaron por el incremento del valor de los bienes de importación, sobre todo bienes de capital, a lo que se suma la depreciación del dólar frente a los principales países proveedores en 2011.

En lo relativo a las exportaciones nacionales, se constata su mayor diversificación con lo que se reduce la dependencia de los productos tradicionales de exportación. Dentro de los seis productos de exportación que más divisas aportan al país, están en retroceso los bananos frescos (Panamá está perdiendo competitividad en este rubro), los camarones frescos, congelados y refrigerados y el azúcar. A su vez, se muestra un importante dinamismo en otras mercaderías, otros pescados refrigerados y/o congelados, y las frutas frescas tropicales (sandía, melón, piña). Respecto a las exportaciones nacionales, destaca el incremento de las exportaciones de las Zonas Procesadoras para la Exportación del 58,6% en 2012.

#### **6.3.4. Centro bancario internacional (CBI)**

La desaceleración de la actividad del CBI iniciada en 1998, se mantiene hasta el año 2003, fundamentalmente, por el retroceso de las operaciones internacionales. En 2002, los activos del CBI se contraían un 10,6%. Se explica ello por factores externos e internos.

Entre los factores externos, la contracción del comercio, principal usuario del crédito bancario, obligó al ajuste del sector. Los bancos de licencia internacional mostraron una caída en el nivel de operaciones en el 2000 y 2001, influidos por la difícil situación económica de los principales clientes latinoamericanos, caso de Colombia, Brasil y Ecuador. En el 2002, se

suma la crisis en varios países de América del Sur, sobre todo Argentina, Brasil y Venezuela, que participan en un 65% en el total de las operaciones externas. Por otra parte, las reformas estructurales emprendidas en los países de la región y la globalización disminuyeron el atractivo de la plaza panameña, reduciéndose el número de bancos que hacían negocios en Panamá. Se suma el estancamiento de la Unión Europea y Japón y la lenta evolución de la economía de los Estados Unidos.

Entre los factores internos, destaca la fase contractiva del ciclo que atraviesa la economía panameña; la corrección de los problemas resultantes del excesivo crecimiento del crédito en los años anteriores y la implementación de las nuevas normas de regulación de Basilea.

### Expansión del CBI (2003-2013)

A partir de 2004, se invierte la tendencia, los activos totales se incrementan un 7%. Respalda la evolución favorable del CBI la elevada liquidez tanto en el contexto internacional como en el interno. El vigoroso crecimiento de las economías sudamericanas propició la reactivación de las operaciones externas; se aprovechó el alto crecimiento de las economías exportadoras de materias primas, particularmente las petroleras. A ello se suma la destacada expansión de la economía panameña desde el segundo semestre de 2003, que lidera el consumo privado y la inversión en el mercado inmobiliario.

Coincidiendo con la crisis financiera mundial, el CBI comenzó a mostrar señales de desaceleración hacia fines de 2008. Se observaron contracciones de los depósitos de particulares en el sistema bancario panameño y de los depósitos a la vista de las empresas. Entre diciembre de 2008 y marzo de 2009, los depósitos de individuos ascendieron solamente 0,4% en comparación con el 5,5% registrado en el mismo período del año anterior. En diciembre de 2008, los depósitos sumaban 3.774 millones de dólares, monto que se redujo a 163 millones de dólares a finales de marzo de 2009. En 2010, el CBI inicia su reactivación a la que ha seguido una expansión hasta la fecha.

El impacto de la reestructuración del sector financiero en la plaza panameña es analizado en el capítulo VII relativo al impacto de la ET en Panamá

### **6.3.5 Sector agropecuario.**

Durante todo el período, el sector agropecuario no es un sector relevante en cuanto a su peso relativo en el PIB. En lo relativo a la agricultura, se perfila un cambio en la estructura productiva tradicional en favor de nuevos productos de mayor demanda en el comercio internacional. Las exportaciones del banano, café, caña y cereales pierden su pasado protagonismo. En paralelo, se imponen las exportaciones de productos tropicales como piña, melón y sandía.

Con relación a la pesca, los productos tradicionales son el camarón y la langosta. A parte, las harinas de pescado y otros pescados. Se identifican varios problemas que han venido afectando las capturas de pesca como el incremento de los costes derivados del alza del petróleo y los fenómenos climáticos. A parte, el virus de la mancha blanca afectó las exportaciones de camarón y larvas de camarón desde 1999 hasta bien avanzada la década del 2000.

En cualquier caso, en 2014, los principales productos agropecuarios son los plátanos, el arroz, el maíz, el café, la caña de azúcar, las legumbres, el ganado y el camarón.

### **6.3.6 Actividad de hostelería y restaurantes.**

Este segmento registra un mantenido crecimiento por el turismo hasta la fecha. Los ingresos por turismo se incrementan tanto por el aumento del número de turistas (turismo de negocios y ocio) como de sus gastos. En este sector, la IED es clave y sigue el mismo patrón que el resto de América Latina. Destacan los proyectos ligados al mercado de bienes raíces y la llamada “segunda vivienda” con compradores casi exclusivamente extranjeros ya que los precios no se corresponden con el poder adquisitivo panameño. Se suma el turismo residencial, pero de pensionistas de los países desarrollados.

### **6.3.7 Suministro de energía eléctrica, gas y agua.**

En 2003, la actividad de este sector creció 1,2%, por debajo del 6,6% en el año anterior. En noviembre, la hidroeléctrica Estí empezó a funcionar y amplió en un 9% la capacidad instalada. En 2004, con un crecimiento excepcional (35%), destaca la generación de energía

hidroeléctrica. En contraste, las plantas termoeléctricas acusaron una importante reducción por efecto de los altos precios internacionales de combustibles.

En 2005, algunas de las inversiones del sector público se asocian a la nueva política energética del gobierno que tiene como meta la independencia energética del país. Entre los proyectos más grandes se encuentran la construcción de una refinería y la construcción de varias centrales hidroeléctricas para disminuir la dependencia de las energías termoeléctricas. El valor agregado del sector eléctrico registró incrementos del 3,6% y el 7,4% en 2006 y 2007, fundamentalmente, por la generación de origen térmico. Con una mayor demanda de los sectores comercial e industrial, el sector comenzaba a enfrentar el límite de la capacidad instalada. En 2008, el sector de energía eléctrica registra un importante dinamismo (6,5%) que se mantiene hasta el 2012 (11,7%). En 2012, destaca el aumento en la generación hidroeléctrica (27,9%) mientras que la generación térmica cayó en 12,4%.

### **6.3.8 Industria manufacturera.**

En 2001, el general decrecimiento en los sectores orientados al mercado interno se acentuó en las manufacturas (producción de azúcar, textiles, calzados, algunos productos alimenticios y la refinación de petróleo). En 2005, la industria manufacturera está saliendo de un proceso de reestructuración desde una protección elevada hacia un entorno más abierto. Tras 10 años de transición parece iniciarse la reactivación (2,1%).

Las ramas ligadas a la actividad de la construcción van adquiriendo protagonismo desde el año 2003 hasta la fecha. Ello se explica por la fuerte expansión de la construcción y minería. En esta línea, los materiales de construcción y otros insumos intermedios como cemento y cemento premezclado registran una mayor demanda. En 2013, se incrementa la producción de hormigón premezclado en un 16,6%.

## **6.4 ESTRUCTURA ECONÓMICA (2000-2014). DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA.**

La medida de la distribución del ingreso según quintiles constata que la profundidad de la brecha se mantiene y amplía. El crecimiento económico panameño no se acompaña de una mejora en la distribución de los ingresos.

Los valores que toma el coeficiente de Gini indican que se ha avanzado muy poco en favor de una distribución más igualitaria; se mantiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales de América Latina. En definitiva, el reciente crecimiento del PIB panameño apenas se percibe por la mayoría de la población. La fuerte desigualdad existente constituye un factor de enorme incidencia en el nivel de pobreza.

**Tabla 13 Panamá: proporción del ingreso per cápita captado por quintil**

Quintil	1979	1991	1994	1999	2005	2011	2013
Primero	4.7	2.8	4.6	3.0	2.5	3.0	2.8
Decil 1	1.2	0.9	1.6	1.0	0.7	1.0	0.8
Decil 2	3.5	1.9	3.0	2.0	1.8	2.0	2.0
Segundo	10.8	6.6	9.2	6.6	1.8	7.6	7.4
Tercero	15.9	11.1	14.3	11.1	11.9	12.8	12.8
Cuarto	22.7	19.5	20.4	19.3	20.6	20.6	20.8
Quinto	45.9	60.0	51.6	60.0	58.2	56.2	56.2
Decil 9	16.8	16.8	14.2	16.4	17.6	16.0	16.8
Decil 10	29.1	43.2	37.4	43.6	40.6	40.2	39.4

Fuente: Naciones Unidas PNUD.

**Tabla 14 Panamá: grado de desigualdad en la distribución del ingreso**

	2001	2005	2011	2013
<b>Coeficiente de Gini</b>	0,555	0,545	0,531	0,527

Fuente: Naciones Unidas PNUD.

Son varios los factores que lo explican. A la alta concentración de los factores productivos, se suman las características del mercado laboral panameño. Se impone la precariedad laboral lo que dificulta una mejora en la distribución del ingreso. El empleo informal se mantiene elevado y el empleo que se genera no es de calidad (Castillo, 2006). El importante incremento de empleo ligado a la construcción, aparte de su naturaleza coyuntural, no ha respaldado la generación de empleo cualificado mejor remunerado. Se suma la incorporación de la mujer al

mercado laboral, generalmente en empleos de baja calidad, y el comportamiento negativo del empleo público. La contracción de este último se vincula con los procesos de privatización.

Por otra parte, aunque la inflación no ha sido históricamente elevada, los altos niveles adquiridos durante los últimos años, con el deterioro del salario real, llevaron al gobierno a adoptar medidas que amortiguaran los efectos.

A pesar de los esfuerzos del gobierno, los beneficios del crecimiento económico no están llegando a toda la población. Los Comités de Supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá, han manifestado su preocupación por la situación de grupos vulnerables (mujeres, pueblos indígenas y los afro descendientes) en las áreas de difícil acceso (Martínez, 2011). Se señala que la calidad de los servicios de educación y salud está por debajo del nivel de desarrollo del país (European Investment Bank, 2011).

En línea con las recomendaciones del FMI, se han abordado reformas del sistema tributario en favor de una mejor distribución del ingreso. Según se ha recogido en las realizaciones de política fiscal, la carga tributaria ha mejorado su valor promedio del PIB. La elevación de la carga fiscal ha permitido una mejora de las condiciones de vida de la población. No obstante, la oposición de grupos de poder económico y la evasión fiscal no facilitan la elevación de los niveles de tributación.

En consecuencia, se mantiene el reto de avanzar en términos de prosperidad compartida. La desigualdad se mantiene relativamente alta en Panamá (coeficiente de Gini de 0,527 en 2013) y se mantiene la falta de cobertura pública de servicios sociales. En particular, el acceso a los servicios básicos de educación, electricidad y saneamiento de la población en comunidades indígenas es significativamente inferior al del resto de la población.

Los grandes proyectos en los que el país está inmerso son una oportunidad para crecer de un modo más sostenible. Se enfrenta la oportunidad de avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Para ello, el Banco Mundial<sup>96</sup> considera que un sistema de protección social más efectivo para los pobres es clave para acelerar la reducción de la pobreza en el país. Se considera que para aumentar las bases de los potenciales beneficiarios del crecimiento es preciso aumentar la competitividad del sector privado y mejorar el acceso a la educación y la salud.

---

<sup>96</sup> [www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#1](http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#1)



En esa línea, Panamá ha puesto en marcha varios programas:

El programa de transferencias monetarias condicionadas, “Red de Oportunidades”, da US\$50 al mes a las madres más pobres para que sus hijos vayan a la escuela y reciban servicios básicos de nutrición y salud.

Programas de protección social como “120 a los 70” que da 120 Balboas a más de 100 mil jubilados de más de 70 años que carecen de planes de pensión.

El programa “Beca Universal” otorga una beca mensual de 20 Balboas a 550 mil estudiantes inscritos en escuelas públicas y a algunos estudiantes de centros privados.

## 6.5 CARACTERIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA DE PANAMÁ.

### CONSUMO.

Se constata el protagonismo del consumo privado respecto al público desde el año 1980. Al mismo tiempo, se destaca la participación de la FBKF en el PIB desde 1995. A partir del 2005, se observa una menor participación del consumo en el PIB a favor del incremento relativo de la participación de la inversión interna bruta fija (del 18% de 2005 al 28% de 2013). Al protagonismo mantenido de la inversión privada hasta el 2009, se suma la creciente participación de la inversión pública en los últimos años. (Tablas 15 y 16)

**Tabla 15 Panamá: participación del consumo y la inversión en el PIB**  
(Millones de dólares. A precios corrientes de mercado)

Tipo de Gasto	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Consumo privado	44.86	56.15	56.88	65.69	59.91	62.44
Consumo público	17.60	19.56	18.11	14.94	13.19	13.15
Formación Bruta de Capital Fijo	22.98	15.44	8.54	22.91	21.19	16.82

Fuente: CEPAL. Banco de Panamá

**Tabla 16 Panamá: participación del consumo y la inversión en el PIB**

(Millones de dólares. A precios constantes)

Tipo de gasto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Consumo total	75	73	69	67	59	65	65	65	64
Inversión interna bruta fijo	18	19	24	27	25	27	28	28	28
Inversión pública	4	4	6	8	9	11	12	12	11
Inversión privada	14	15	19	19	16	16	16	16	17

Fuente: Informe N° 54265-PA del Banco Mundial (2015: 47)

Interesa resaltar el soporte del CBI panameño al consumo privado interno, así como, el importante rol de la IED en la financiación de la FBKF en los últimos años.

Vinculación del CBI con la actividad interna. Evolución del crédito interno.

El mercado interno tiende a captar la mayor parte de la cartera crediticia total; en 2006, absorbe el 70% de la cartera total. A su vez, se observa una participación relativa del sector privado en la cartera crediticia interna muy superior a la correspondiente al sector público. El sector privado representa el 96% y el 95% del crédito total en 2007 y 2013, respectivamente.

Tres son los sectores que absorben la mayor parte del crédito, consumo personal, vivienda habitual y comercio. A partir de 2010, se incorpora la construcción como otro elemento destacado en la captación de crédito interno con un incremento del 5,8%. En 2011, se mantiene el protagonismo del crédito al comercio, sector hipotecario y consumo personal con incrementos del 24%, 7,3% y el 9,5%, respectivamente. En 2013, los mayores crecimientos de crédito interno correspondieron a construcción, crédito hipotecario y crédito al consumo, con incrementos de 23,9%, 13,5% y 13,5%, respectivamente. Sorprende el reducido incremento del crédito comercial de solo un 3,1%, consecuencia de la drástica caída de la actividad de la ZLC.

**Evolución de la inversión. Crecimiento mantenido de la IED.**

La inversión, tanto privada como pública, se convierte en el motor del crecimiento de la economía. Con respecto al sector privado, destaca su presencia en los puertos y el turismo.

Por el lado del sector público, destaca el proyecto de la ampliación del CP, pero son numerosas las obras de infraestructura pública desarrolladas, saneamiento de la Bahía de Panamá, metro en la capital,...

Tras la destacada caída de la IED del 39% en el primer semestre de 2009, respecto de igual período del año anterior, las entradas de IED respecto al PIB se mantienen altas. Concretamente, se registra una participación de la IED en el PIB de 8,8%, 9,1%, 8,4% y 10,9%, en 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente. El incremento de la IED respalda la expansión de la economía al equilibrar la balanza de pagos.

En cuanto a los factores que explican el interés de los inversionistas por Panamá, al aprovechamiento de sus singulares características, se suma la extraordinaria liquidez en los mercados internacionales. Los elementos diferenciadores de la economía panameña a destacar son la seguridad ciudadana (bien relativamente escaso en esta región, salvo en Costa Rica), la estabilidad tectónica y climática (el país no padece de terremotos y huracanes como sus vecinos del norte) y la moneda estadounidense (se elimina el riesgo cambiario para los inversionistas).

Ahora bien, la CEPAL (2005: 8) viene apuntando algunas debilidades que siguen sin superarse. Por el lado externo, la mayoría de los proyectos anunciados dependen de una demanda externa y un crecimiento vigoroso de la economía mundial. Por el lado interno, el Estado panameño está rezagado en eficiencia y modernización en comparación con el sector privado, lo que es un importante obstáculo para el desarrollo. A parte, la capacitación de recursos humanos es uno de los problemas más importantes para el futuro desarrollo de Panamá (Miranda, 1997; Casto, 2003; Castillo, 2008).

En enero de 2008, comenzó a operar la Agencia Económica Especial Panamá-Pacífico, regulada según la ley 41 de junio de 2004, en una antigua base militar de los Estados Unidos. El proyecto Panamá-Pacífico contempla el desarrollo de un centro económico con la capacidad de atraer empresas multinacionales, zonas residenciales, parques con zonas verdes, hoteles de lujo y áreas de entretenimiento. En la ley 41 se contemplan varios beneficios dirigidos a las empresas que se instalen en ese área como incentivos fiscales, ventanilla única, incentivos laborales especiales, beneficios simplificados de migración, estabilidad legal para las empresas (la empresa cuenta con la garantía de no tener ningún impacto comercial

proveniente de cambios de gobierno durante 10 años a partir del registro de la misma). (CEPAL, 2010: 8)

## 6.6 SECTOR EXTERIOR

Durante los primeros años del siglo XXI, se registran saldos negativos de la balanza corriente panameña; no obstante, la tendencia de aquellos es decreciente. Ello es consecuencia de la reducción de la actividad de los sectores ligados a la exportación de bienes y servicios. A diferencia de lo ocurrido en los años previos, la financiación de tales déficits encontró escaso apoyo en la IED. En 2002, la cuenta de capital y financiera se reducía a la mitad, en gran parte por el desplome de la IED hasta los 57 millones de dólares, una décima parte de la entrada en 2001.

Coincidiendo con la reactivación de la economía mundial en 2003, se inicia un cambio de tendencia hacia mayores déficits de la cuenta corriente respecto del PIB, 3,2%, 9,0% y 11,3% en 2003, 2012 y 2013, respectivamente. Ello se explica, básicamente, por la evolución de las importaciones en paralelo a la continuada expansión de la economía. Desde el 2003 hasta la fecha, se mantienen los déficits de la balanza de bienes y de renta junto con los superávits de la balanza de servicios y de la cuenta de capital y financiera, donde la IED es un componente determinante.

En cuanto a la balanza de servicios, se mantiene su superávit por la evolución positiva de los ingresos por concepto de transporte y los ingresos por turismo. Los ingresos de la ACP, de los puertos y el ferrocarril son los principales responsables.

El tradicional superávit de la balanza de servicios se acompaña del deterioro de la balanza de rentas por la repatriación de utilidades y de intereses pagados. La balanza de transferencias corrientes también evoluciona desfavorablemente y los déficits de cuenta corriente son compensados por crecientes superávits de la cuenta financiera por los valores que alcanza la IED.

En 2002, la CEPAL destaca que Panamá muestra una clara tendencia en la disminución de las transferencias netas de recursos del exterior. En los tres años previos, se habían ingresado 50 millones de dólares en promedio, lo que representaba menos de una décima parte de las transferencias en el trienio 1997-1999, cuando alcanzaron 610 millones de dólares promedio

anual. En 2008, las remesas netas fueron negativas, consecuencia de la importación de mano de obra procedente de países cercanos como Colombia y Nicaragua.

En paralelo, se van incrementando los déficits de balanza de renta, básicamente, por la repatriación de utilidades de los inversionistas no residentes. En el 2000, la salida de rentas procedentes de acciones y otras participaciones de la IED se reduce de 740 millones a 520 millones. Ahora bien, en 2003, la salida de utilidades y dividendos bancarios ponía fin a la caída en el déficit externo. El déficit de balanza de renta pasó de 277 millones a 711 en 2003. Se iniciaba una tendencia hacia la ampliación del déficit de renta.

En 2004, la cuenta financiera registró una entrada neta de capitales de magnitud extraordinaria que no sólo financió el déficit de la cuenta corriente, sino que alimentó el renglón de errores y omisiones (lo que se consideraría un aumento de reservas internacionales). El componente más importante fue la inversión extranjera directa, que registró una entrada de 1.010 millones de dólares. Se explica ello por la recuperación de las operaciones del sector bancario y de las actividades de las empresas ligadas al comercio internacional a través de la ZLC, en su mayoría mediante las utilidades reinvertidas. Además, fue importante la venta de la empresa Bellsouth Panamá a la española Telefónica móviles (340 millones de dólares).

En 2005, nuevamente, destacan las cuantiosas entradas de IED que totalizaron los 15 millones de dólares. Se vincula ello con varios factores, por una parte la abundante liquidez en los mercados internacionales, y por otra, las especiales características de la economía panameña como el uso del dólar, el mercado financiero sofisticado y profundo y la seguridad. Además, los bancos obtuvieron importantes entradas, en parte por la incorporación de nuevos bancos a la plaza panameña.

En 2006, destaca el incremento de IED que totalizó 2.560 millones de dólares; la venta del mayor banco panameño (Banco del Istmo) al conglomerado internacional HSBC por 1.700 millones de dólares explica el inusual incremento. En 2007, la IED se mantuvo alta, equivalente al 9,2% del PIB; concretamente, la IED neta totalizó 1.825 millones de dólares. En 2008, la IED se elevó un 16% en términos reales hasta alcanzar los 2.402 millones de dólares.

En 2010, se amplía el superávit de la cuenta de capital y financiera de 1,772 millones de dólares a 2,362 millones. En 2011, el superávit se incrementa un 45,2% respecto del año previo hasta alcanzar 4.224 millones de dólares, un 13,8% del PIB. Ello es consecuencia de la creciente entrada de flujos de IED y préstamos y depósitos de no residentes en bancos que operan en el país. En particular, los flujos de entrada de IED totalizaron 2.790 millones de dólares, equivalentes al 9,1% del PIB.

En 2012, la cuenta de capital y financiera registra un superávit equivalente al 10,2% del PIB que se corresponde con un aumento de 9,6% en la entrada de inversión extranjera directa que totalizó 3.020 millones de dólares (8,4% del PIB) que se destinan, especialmente, a obras de inversión en infraestructura. A su vez, la inversión en cartera disminuyó debido a mayores amortizaciones pagadas por concepto de deuda pública. Destaca el incremento del superávit de la cuenta de capital y financiera de 53,8% en 2013, totalizando 5.726 millones de dólares. Se explica ello, básicamente, por el incremento de la IED de 61% al sumar 4.651 millones de dólares (un 10,9% del PIB). Este incremento se originó en un aumento del 90% de las acciones y participaciones de capital que totalizaron 1.340 millones de dólares (un 3,1% del PIB), y en un aumento del 80% de las utilidades retenidas, que llegaron a 2.208 millones de dólares (un 5,2% del PIB).

Según la misión del FMI en marzo de 2015, el déficit por cuenta corriente se mantuvo elevado en 2014, en el 11,4% del PIB, debido en parte a las importaciones relacionadas con elevadas inversiones que deberían moderarse con el tiempo cuando los proyectos de inversión caigan y se incrementen las exportaciones. Se espera que este déficit siga financiado por las boyantes entradas de IED (que incluyen los sectores de minas, logística y energía).<sup>97</sup>

## 6.7 RESULTADOS

Panamá se encuentra inmersa en un largo período de crecimiento desde el año 2003. Desde el año 2000 hasta el año 2011, la tasa media anual de crecimiento es del 7,3%. En 2011, 2012 y 2013, la economía panameña mantuvo su crecimiento con tasas del 10,6%, 10,7% y 8,4%, respectivamente. Ello se debe, fundamentalmente, a la continuidad de diversos megaproyectos de infraestructura pública y privada.

---

<sup>97</sup> <https://www.imf.org/external/np/ms/2015/031315a.htm>

En 2014, el PIB real cayó al 6,2% por la ralentización de las inversiones públicas. Más allá del medio plazo, se pronostica que el Canal ampliado y la explotación de una nueva mina de cobre ayuden a mantener un crecimiento del 6-7 %.

El continuado crecimiento económico panameño es excepcionalmente elevado. Se trata de un hecho incuestionable; ahora bien, ¿se avanza hacia una mejora en el desarrollo económico de la población?, ¿se está definiendo un modelo de crecimiento sostenido?,... En este capítulo, al tiempo en que se caracterizaba el modelo económico panameño del último quinquenio, se ha intentado hacer alguna aportación a dichos interrogantes. Para ello, nos hemos aproximado al contexto político y socioeconómico de dicho período. Se ha revisado la evolución de indicadores y políticas seleccionadas en línea con la propuesta metodológica establecida previamente en el capítulo 3.

A partir del análisis desarrollado, podemos concluir que tras la incorporación completa de todos los activos devueltos por los Estados Unidos a Panamá, se ha definido un nuevo modelo económico que ha generado un mayor crecimiento económico y avances en el desarrollo económico (Zimbalist, 1991).

Retomamos la pregunta relativa a la sostenibilidad y apoyo al desarrollo del nuevo modelo económico panameño (trabajar más estas conclusiones). El elevado y mantenido crecimiento económico se vincula con un nuevo desarrollo en torno al Canal. La incorporación de aquel a la economía panameña se ha acompañado del establecimiento de acertadas sinergias con el resto de ámbitos del sector de transportes y comunicaciones. Si bien los megaproyectos públicos y privados han introducido un componente coyuntural al crecimiento económico, las nuevas infraestructuras y marcos regulatorios respaldan el mantenimiento de un crecimiento estable, aunque a un menor ritmo. En esta línea, la reciente modernización de los puertos, aeropuertos, ferrocarril,... serán claves para consolidar dicho crecimiento. Se suma a ello, la proyectada explotación de una mina de cobre por una empresa canadiense.

Por otra parte, se asiste a una mayor diversificación de la estructura productiva al adquirir creciente protagonismo los sectores portuario y turístico y al incorporarse nuevas exportaciones agrícolas (Welles, 1992). A su vez, la presión internacional en su lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, está derivando en un mayor compromiso con la transparencia financiera. Se están adoptando diversas medidas que,

sumadas a la reforma de la política fiscal, han derivado en la obtención del grado de inversión lo que facilita el recurso a la financiación internacional. A su vez, el incremento de los ingresos tributarios incrementa el margen de actuación del gobierno central ante una previsible caída de la IED en los próximos años.

Ahora bien, se mantiene un modelo muy dependiente del exterior. En torno al 80% del PIB se vincula con el sector servicios y, en particular, la mayor parte con la prestación de servicios al exterior, los servicios del Canal, servicios comerciales de la ZLC, servicios financieros del CBI,... Se echa en falta un mayor desarrollo del sector industrial y agropecuario para contrarrestar los riesgos de la acentuada especialización sectorial y avanzar hacia una estructura de la producción más “equilibrada”.

Por otra parte, aunque este modelo de crecimiento está facilitando avances en el desarrollo panameño, se identifican algunos elementos que frenan el potencial de aquel. La desigualdad se mantiene e impide el abandono de la pobreza. De acuerdo con las recomendaciones de Naciones Unidas y el Banco Mundial, se precisa concentrar los esfuerzos en la salud y la educación. La falta de cualificación no está respondiendo a los intereses de la IED en Panamá; no se está aprovechando el potencial de aquella para transformar la estructura productiva y el mercado laboral lo que limita las mejoras en las remuneraciones. Por otra parte, la debilidad institucional resta efectividad a las políticas aprobadas. La ineficiencia del sector público es un lastre para la modernización de la economía. Se acepta que la debilidad institucional y, la corrupción en particular, tienen un componente cultural. Nuevamente, la educación es clave para abordar una transformación decisiva en la sociedad y la economía panameña.





## **CAPÍTULO 7**

### **LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ECONOMÍA PANAMEÑA**

En este capítulo, nos centraremos en la importancia de las ET para la economía istmeña y en las características más relevantes de su proceso de expansión. Para acometer esta tarea, en primer lugar, recuperaremos los antecedentes históricos de la ET en Panamá.

Posteriormente, centraremos el estudio en el período que se inicia a partir de mediados de la década de 1990. En el tercer y cuarto apartados, describiremos el contexto general y el marco institucional que afecta a la ET en Panamá. Seguidamente, abordaremos una aproximación a las tendencias de la IED y una caracterización del proceso de expansión de la ET en la economía estudiada. A partir de ahí, se seleccionará un sector de interés para abordar un estudio de caso. Los criterios de selección serán la importancia relativa de la ET en cada sector y la relevancia de dichos sectores para la economía panameña.

Somos conscientes de las carencias/limitaciones de los datos y de las estadísticas, relativos al fenómeno de expansión de la ET en la economía panameña, por la particular estructura de aquella. Desde la aceptación de dicha dificultad, como aproximación a nuestro objeto de estudio, nos apoyaremos en el análisis de los valores que alcanzan las entradas y salidas de IED. Ahora bien, conocidas las limitaciones de este indicador, el análisis se acompañará de otras consideraciones relativas a las actividades de la ET.

#### **7.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACTIVIDAD DE LA ET EN PANAMÁ.**

Desde los inicios de la colonización española, el protagonismo del territorio istmeño como vía de tránsito ha influido en la vinculación de Panamá con EM relacionadas con el comercio internacional. En particular, este hecho ha marcado la naturaleza de las inversiones extranjeras en dicho territorio; la relación del capital extranjero con el transporte ha sido una constante en la historia de este país. A su vez, ello ha tenido una importante influencia cultural en la sociedad panameña, claramente cosmopolita y abierta, lo que ha favorecido la atracción de los negocios internacionales.

La naturaleza y actividad de la ET en Panamá, ha variado en paralelo con la evolución de la economía mundial y de la propia economía panameña. Pueden diferenciarse las siguientes etapas:

- Mediados del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial: modernización de la economía apoyada en la inversión norteamericana.
- Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de 1970: Período de industrialización por sustitución de importaciones.
- 1970-1980: Inversiones en el sector industrial con fines de exportación.
- 1990-hasta la fecha: Profundización en las políticas de apertura, desregularización y privatización. Esta etapa será revisada en los últimos apartados de este capítulo.

### 7.1.1 Criterio de medida de inversión directa

Los datos oficiales de IED en Panamá señalados por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, se basan en los criterios señalados en el manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional de 1961 que consideran “una inversión directa extranjera el monto del capital invertido por empresas o particulares residentes en el extranjero, en sociedades o en compañías que operan en la República de Panamá y sobre las cuales ejercen un control efectivo”, existiendo un límite de control mínimo del 50% de las acciones comunes de las empresas residentes en el exterior.<sup>98</sup>

El estudio de la ET y, en particular, de la IED en Panamá es una compleja tarea por la existencia de la Zona Libre Colón, el Canal de Panamá y la presencia del Centro Financiero Internacional. Se suma la existencia de gran cantidad de compañías que solo realizan actividades económicas hacia el exterior por las ventajas que le reporta el sistema tributario panameño.

A mediados de la década de los setenta, la inversión norteamericana per cápita en Panamá era la mayor de toda América Latina.<sup>99</sup> Ahora bien, dicha realidad lo era sin considerar la Zona

---

<sup>98</sup> Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo: Inversiones Directas Extranjeras en Panamá, año 1960 a 1968. Panamá. Diciembre de 1970. Pág. IX.

<sup>99</sup> : Este comentario fue hecho por el representante norteamericano en la reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Panamá a principios de 1973. El canciller panameño, en aquella ocasión, completó la información al indicar que el pueblo panameño era el pueblo del mundo que, per cápita, aportaba un mayor subsidio a la economía de los EE.UU., gracias al Canal de Panamá. Ministerio de Comercio e Industria. Memoria 1974-1975, pág 60. Panamá.

del Canal en los criterios de medición seguidos por la Dirección de Estadística y Censo. Se establecía que cualquier operación realizada con residentes en dicha Zona, debía ser considerada como una transacción con el exterior, excluyendo las operaciones de cualquier oficina de la empresa establecida fuera de dicho territorio que operase en la Zona del Canal de Panamá. En consecuencia, los accionistas residentes en la Zona fueron considerados como extranjeros (Zerr, 2005).<sup>100</sup>

No han faltado las críticas a los criterios de medida de la IED aplicados. El economista Xabier Gorostiaga (1974:291) considera dicho sistema de medida inadecuado puesto que “da una visión desenfocada del problema”, al excluir los principales rubros de inversión extranjera en Panamá. La Zona del Canal incluía las inversiones en el Canal, en el ferrocarril, en las bases militares, en la administración de la Zona, en los servicios subsidiarios (agua, luz, transporte, ...), la Zona Libre de Colón, el sistema bancario y su Centro Financiero Internacional, la marina mercante bajo bandera panameña y las compañías con actividades económicas hacia el exterior.

En la misma línea, el exministro de Comercio e Industrias Fernando Manfredo (Ministerio de Comercio e Industrias, 1975: 60; Sotomayor, 1996; Manfredo, 2006) considera inadecuado no considerar el Canal de Panamá como un caso de multinacional, “... El objetivo básico de maximizar beneficios a nivel mundial se cumple claramente; declaran pérdidas en Panamá, pero ganan miles de millones de dólares en los Estados Unidos, aparte del valor estratégico, político y militar, difícil de cuantificar,... En este caso, la Compañía del Canal de Panamá, las empresas navieras norteamericanas en su conjunto y las fuerzas militares, especialmente, la marina, funcionan como filiales de una sola gran empresa multinacional: el Gobierno de los Estados Unidos”.

### 7.1.2 Mediados del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial. Modernización a partir del capital americano.

El origen de la relación de Panamá con la EM puede rastrearse en la etapa de las colonias. En ese período, el Istmo de Panamá jugó un papel clave en la comunicación entre ambos océanos lo que facilitó los intercambios comerciales. Posteriormente, a mediados del siglo XIX, el

---

<sup>100</sup> Ministerio de Comercio e Industrias: Memoria 1974-1975. Panamá. 1975. Pág. 65.

descubrimiento del oro de California originó numerosos desplazamientos que devuelven a Panamá el protagonismo como lugar preferido de tránsito.

En ese marco, se explica la creación de las *primeras compañías navieras de Panamá*. En 1848, el Congreso de los EE.UU. autorizó la organización de dos compañías de navegación para comunicar ambas costas norteamericanas con el istmo de Panamá. George Law y William H. Aspinwall se encargaron de su organización, la primera entre el puerto Chagres con Nueva Orleans y Nueva York y la segunda entre Panamá con California y Oregón. En 20 años, 372.615 pasajeros cruzaron el istmo desde el este de los EE.UU. a California, mientras que, 223.716 personas lo cruzaron en sentido contrario. A su vez, pasaron por el territorio panameño importantes cantidades de oro que dieron nombre a esta época en la historia panameña, La California. El negocio de transporte en Panamá fue tan lucrativo como en los tiempos coloniales de las ferias de Portobelo (Castillero, 2010).

La relevancia que adquiere el istmo en el comercio internacional, llevaría a la construcción y explotación del *ferrocarril* por una empresa norteamericana. Este hecho, que coincide con la anexión del territorio panameño a Colombia, marca el comienzo de la llegada de la inversión extranjera a Panamá. En 1850, se firmó en Bogotá el contrato Stephen-Paredes por el cual se autorizaba a una empresa norteamericana la construcción del ferrocarril a través del istmo. La obra se inició en 1850 y el primer tren circuló de costa a costa el 28 de enero de 1855.

A principios del siglo XX, el inversionista extranjero debía afrontar varias limitaciones y riesgos en Panamá. Al escaso desarrollo de la electricidad y la capacidad limitada de los equipos, se sumaba el aislamiento y una reducida población. Según los datos del primer censo, fechado en 1911, la población panameña era de 336.742 habitantes que se incrementaron a 1.824.796 habitantes, según el censo de 1980, en un área de 77.082 km<sup>2</sup>. No obstante, se sucede la explotación de diversos servicios por el capital extranjero.

Durante la presidencia de Belisario Porras (1912-1924), se asiste a una reorganización social, económica y política que busca la modernización del país sobre la base del capital norteamericano. En este período, se consolidaron las empresas de servicios públicos controladas por capital extranjero en las que se recogía, por primera vez, la cláusula de exención de pago de impuesto. Además, se establecieron las primeras industrias nacionales

modernas con tecnología importada de los Estados Unidos. En 1946, la IED ascendió a 7,3 millones de dólares (Contraloría, 1970).<sup>101</sup>

La historia de la república panameña ha estado estrechamente vinculada con los Estados Unidos por la proximidad e interés económico de dicho país. En este marco, se sitúa la llegada y posterior expansión de las grandes ETs estadounidenses en Panamá. A la empresa ferroviaria, siguió la instalación en Panamá de otras ET norteamericanas como la United Fruit Company, All American Cables, International Telegraph & Telephone y otras más.

### **7.1.3 Período de industrialización por sustitución de importaciones. (1945-1970)**

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el fenómeno de expansión de las empresas transnacionales adquiere especial magnitud. La economía panameña no es ajena a dichas tendencias. Hasta entonces, la mayoría de las ET eran de origen norteamericano, pero finalizado el conflicto, empresas originarias de Japón, Alemania, Francia e incluso de América Latina, se establecieron en Panamá para ampliar sus operaciones comerciales. En particular, la banca internacional sería atraída por las ventajas que ofrecía el istmo hacia la década de los setenta.

Coincidiendo con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, se asiste a un incremento sostenido de la IED en Panamá. La tasa de crecimiento promedio anual de la IED de un 7,8% en la década de 1950, aumentó a 11,5% entre 1961 y 1970. Las inversiones extranjeras experimentan un importante incremento durante el período 1960-1970, de 86.150 miles de dólares a 206.507 miles de dólares, llegando a sobrepasar el triple de la cuantía de 1960 (Castillero, 2005).

Entre los factores que explican dicha tendencia se destacan, la libre circulación del dólar como moneda de curso legal, la estratégica ubicación geográfica del istmo, la igualdad de trato de panameños y extranjeros ante la Constitución, el funcionamiento de la Zona Libre de Colón (ZLC) y un mercado interno protegido por medio de barreras arancelarias.

---

<sup>101</sup> Informe especial de la Sección de Balanza de Pagos del Instituto de Estadística y Censo. Contraloría General, 1970.

A su vez, se asistía a una diversificación de la IED que se desplazaba de las actividades agropecuarias y comerciales a los sectores de servicios e industrial. Concretamente, en 1968, los porcentajes de IED más elevados se alcanzaron en los servicios de electricidad, gas y agua (29,8%), las industrias manufactureras (29,1%) y las agropecuarias (18,1%).

Entre 1960 y 1968, EE.UU. fue el principal país emisor de IED con una participación media anual de 86,7%. Le seguían en orden de importancia, Reino Unido, Suiza y Holanda. Las inversiones procedentes de EE.UU. emiten el 92,4% y el 91,1% del total de la inversión directa en 1960 y en 1968, respectivamente. Se registra un importe bastante inferior, del 78,4%, en 1972, debido a la desinversión causada por la expropiación de “La Compañía Panameña de Fuerza y Luz”. La inversión estadounidense ascendió de 556 millones a 1.423 millones de dólares de 1962 a 1972, registrando el mayor crecimiento en la industria manufacturera. Dicha industria absorbía el 1,9% del total en 1962 y el 11,4% en 1972.

En 1960, el Reino Unido poseía una inversión de 3,7 millones de dólares, equivalente al 4,3% de la inversión extranjera total. Ahora bien, el comportamiento de la inversión de este país se mostraba ascendente durante el período 1960-1972, llegando a alcanzar una inversión de 25 millones de dólares en 1972, equivalente al 12,1% de la IED total.

Como origen de la IED procede destacar a Suiza, que llega a ocupar el tercer puesto como inversor extranjero en Panamá en 1960. Su inversión es de 2,6 millones de dólares y de 5,4 en 1960 y 1972, respectivamente, lo que equivalía a una participación relativa del 3% y del 2,7% de la inversión extranjera en Panamá.

#### **7.1.4 IED en el sector industrial con fines de exportación y empresas mixtas. (1970-1990)**

A principios de la década de 1970, se hace patente el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El estancamiento del sector manufacturero se reflejaba en un incremento sostenido del déficit comercial y de la cuenta de capital que financiaba el endeudamiento externo.

En la estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980 del Ministerio de Planificación y Política Económica (1978), Panamá considera que las ET pueden favorecer su desarrollo económico, “El futuro desarrollo económico de Panamá, tiene que contemplar necesariamente

de un incremento sustancial en las inversiones extranjeras para la exportación” (1978:79). Se considera que son varias las razones que lo respaldan, el desarrollo industrial basado en el proceso de sustitución de importaciones enfrenta las limitaciones de un estrecho mercado interno; no es factible que el país obtenga el capital necesario para financiar el desarrollo nacional al que se aspira y; finalmente, el aumento de la riqueza nacional precisa de una mejora en las técnicas de producción que, normalmente, viene asociada con las inversiones de capital.

En consecuencia, durante el período 1970-1980, se asiste a una reorientación en la estrategia de desarrollo que confiere un nuevo papel a la IED. La “Estrategia para el Desarrollo Nacional” estimulaba las inversiones en el sector industrial con fines de exportación para lo que se aprobaban e implementaban leyes como la ley de Incentivos Tributarios y Aduaneros a la Industria,<sup>102</sup> Ley de liberalización del Centro Bancario<sup>103</sup> y la Ley de Incentivos a la Exportación.<sup>104</sup> En este marco, se entiende que en el período 1973 a 1979, destaca la participación de la IED en la industria manufacturera, concretamente, alimentos, bebidas, tabaco, calzado y prendas de vestir.

De 1975 a 1977 se registra un retroceso de la inversión que coincide con “la guerra del banano” y con el problema de la Zona del Canal, abordada en el plano internacional mediante negociaciones diplomáticas. En 1973, la inversión era de 242,2 millones y en 1979 de 317,2 millones de dólares, lo que representó un crecimiento de 128,2% con relación a 1970.<sup>105</sup>

En la estrategia para el desarrollo nacional 1980-1990, el rol de la EM cambia; no se implica a aquella en el logro de sus metas. Se contempla la participación del Estado en diversas áreas tanto agrícolas, como mineras e industriales en las que la ET había operado libremente. Se alinea este cambio de política económica con el Informe del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos sobre el problema de las multinacionales.<sup>106</sup> En dicho

---

<sup>102</sup> Decreto de Gabinete N° 413 del 30 de diciembre de 1970

<sup>103</sup> Decreto de Gabinete N° 238 del 2 de julio de 1970

<sup>104</sup> Ley N° 108 del 30 de diciembre de 1974

<sup>105</sup> Contraloría General de la República. Dirección de estadística y Censo. Inversiones Directas Extranjeras en Panamá: Años 1960 a 1968, diciembre de 1970. Pág. 27 y Balanza de Pagos: Años 1971 y 1972, agosto de 1974, pág. 12.

<sup>106</sup> Organización de Estados Americanos (OEA). Consideraciones sobre política gubernamental hacia las empresas transnacionales en América Latina: Un estudio preliminar. Washington. 1974, pág. 10.



informe, desde la aceptación de que las ET pueden contribuir positivamente al desarrollo latinoamericano, se reflexiona sobre la conveniencia de avanzar hacia la adopción de políticas que maximicen la aportación de las ET al desarrollo latinoamericano.

En dicho contexto, la política económica de Panamá combina una mayor participación del sector público en algunas actividades junto con medidas que promueven la atracción de la IED. La estrategia de Panamá para la década 1980-1990, se plantea el uso óptimo de la posición geográfica a través de la posición de la Zona Libre de Colón, la industrialización de las riberas del Canal y el desarrollo de un Centro Financiero Internacional, entre otros. Se identifican tres objetivos fundamentales, aumentar la riqueza nacional y diversificar las exportaciones, integración económica nacional regional e integración social del país.

Existen algunos proyectos de operación conjunta entre el Estado y otras empresas extranjeras. En el campo de la minería, se encuentra el proyecto de Cerro Colorado, en la provincia de Chiriquí. Este proyecto ocupa el tercer lugar de importancia, tras la banca comercial y las organizaciones internacionales de crédito (BID, BIRF, EXIMBANK y AID), que representa el 75,9% de la inversión pública durante el período 1976-1980.

En consonancia con los Tratados Torrijos Carter, diversas empresas pasaron a formar parte del patrimonio nacional, como el ferrocarril entre las ciudades de Panamá y Colón. Las ET que fueron nacionalizadas en la República de Panamá continuaron como entidades autónomas o semiautónomas del gobierno. Este fue el caso de las empresas de electricidad y de las telecomunicaciones. En este último ámbito, las ET “All American Cable” y la “I.T.T”, que monopolizaban el mercado, fueron nacionalizadas y se logró ampliar el servicio tanto urbano y rural como internacional.

En 1982, se creó el Consejo Nacional de Inversiones, en el Ministerio de Comercio e Industrias, con el objeto de favorecer la atracción de inversiones extranjeras. A su vez, se firmaba un acuerdo con los EE.UU., “Trato de Protección de las Inversiones” que garantizaba un trato recíproco más favorable para los inversionistas de ambos países en sus territorios.

La IED de Estados Unidos registra el monto de 195,9 millones de dólares en diciembre de 1973. Interesa apuntar que de las 50 empresas multinacionales más relevantes de EE.UU. en 1972, 44 tenían operaciones en Panamá. Ahora bien, de esas 44 empresas, solo cuatro tenían plantas de producción en el país.

En el período 1975-1978, se registra una acentuada caída en la IED de EE.UU. motivada por la venta de “Cítricos de Chiriquí” en 1975, los posteriores problemas con “la United Fruit Company” y el problema del Canal. No obstante, la IED procedente de dicho país se recupera hasta alcanzar los 49,8 millones de dólares en 1979.

La IED de Reino Unido muestra un ligero descenso desde 1973 que empieza a recuperarse en 1979 en que se alcanza la suma de 48,3 millones de dólares. Durante 1973-1979, Suiza llegó a ocupar el segundo lugar como origen de inversiones foráneas.

A mediados de la década de 1980, la inversión estadounidense en Panamá, en términos per cápita, era la más alta en Latinoamérica sin incluir la Zona del Canal. La inclusión de dicha zona suponía que la inversión estadounidense en Panamá fuera la inversión extranjera más alta del mundo. En la primera mitad de la década de 1980, Estados Unidos lidera las inversiones en Panamá seguido de Reino Unido, Holanda, Suiza, Alemania Federal y Japón. Desde la construcción del CP, la casi totalidad de la IED procede de EE.UU.; no obstante, las inversiones de Alemania, Reino Unido y Japón adquirirían mayor dinamismo que las norteamericanas. Si bien las inversiones de dichos países estaban lejos de aproximarse a las alcanzadas por EE.UU., la IED originada en este país registraba una disminución relativa desde 1960. (Montenegro, 1985: 61-63)

## **7.2. APROXIMACIÓN SECTORIAL A LA IED EN PANAMÁ: ORIGEN DE LA REPÚBLICA HASTA FINALES DEL SIGLO XX**

Desde los inicios de la República hasta mediados de la década de 1970, diversas actividades como los servicios, fueron explotados a través de concesiones, con carácter de monopolio, otorgadas a empresas extranjeras. Este era el caso de empresas como la Compañía de Fuerza y la International Telephone Company, el Servicio de Gas,... Además, los flujos de capital se orientaban hacia las plantaciones de banano, la industria de hielo y bebidas, servicios de reparación de motores, transformación de metales, talleres de imprenta y servicios comerciales.

Por otra parte, los intereses y actividad de las ET, en los que no existía control y a penas participación de las autoridades panameñas, distorsionarían las decisiones nacionales, especialmente, en los sectores clave de la economía. La presencia de las ET en Panamá derivó

en el desarrollo de varios enclaves.<sup>107</sup> Se destacan el enclave bananero, el enclave del Canal, el enclave financiero y el enclave de la Zona Libre de Colón. Algunos de ellos han desaparecido, pero en otros casos, se asiste a una reorientación en su funcionamiento. La continuidad del Centro Financiero Internacional y de la Zona Libre de Colón se ha acompañado de mayores sinergias con la economía nacional desde la década del 2000.

A continuación, nos detendremos en el protagonismo de la ET en varias actividades productivas en Panamá hasta 1990. Se constatará una presencia relevante tanto en el sector primario como en el de servicios. La ET reduce su relevancia en la industria manufacturera al período 1973-1979 de industrialización con fines de exportación. A su vez, se constata un claro protagonismo estadounidense; no obstante, el origen de la IED se va diversificando:

- Minería: Explotación de recursos mineros e hidrocarburos.
- Electricidad. El caso de la Compañía de Fuerza y Luz.
- Agricultura: El enclave bananero, “The United Fruit Company”.
- Comercio: La Zona Libre de Colón.
- La Zona del Canal: El caso de una multinacional estadounidense “pública” (La Compañía del Canal y las Bases militares de EE.UU.)

### 7.2.1 Explotación de recursos mineros e hidrocarburos

Durante los siglos XIX y XX, destaca la exploración, establecimiento y explotación de recursos mineros e hidrocarburos por parte de compañías extranjeras y filiales de ET. El Ministerio de Comercio e Industria (1979) se refiere a los grandes dividendos obtenidos por dichas empresas y, a su vez, a la aportación de impuestos a la República de Colombia hasta la independencia de Panamá.<sup>108</sup>

En 1885, algunas compañías de California explotaron filones de cuarzo aurífero en las proximidades del golfo de Parita. Dos años más tarde, se reabre la mina de Espíritu Santo por la compañía minera del Darién, “Gold Mining Company” de capital inglés. Desde 1899 hasta 1907, la mina produjo 520.159 libras esterlinas, equivalentes a 2.522.711\$.

---

<sup>107</sup> Nos referimos al concepto de enclave utilizado por Tomás Aquino Montenegro (1985: 4), “*entendemos como enclave económico una actividad productiva de alto nivel de productividad, con escasos vínculos con el resto de la actividad productiva del país*”.

<sup>108</sup> Dirección general de recursos mineros, “Contribución a la historia de la exploración y explotación minera en Panamá”, Ministerio de Comercio e Industria. Panamá, 1979

Tras la separación de Panamá de Colombia en 1903, hubo mayor libertad para la actividad de las empresas extranjeras en territorio panameño. La industria minera de Veraguas inicia su actividad en 1897 en la mina de Remance que llegó a exportar oro en barras a Inglaterra. La explotación de terrenos auríferos de la “The Veraguas Mining Company” dio ocupación a 50.000 hombres lo que muestra la relevancia de los intereses extranjeros establecidos en el istmo.

Desde principios del siglo XX, diversas empresas han llevado a cabo investigaciones y sondeos con el deseo de encontrar yacimientos de hidrocarburos explotables. En 1917, comenzaron a llegar compañías petroleras, en su mayoría de capital norteamericano. Entre las empresas que presentaron solicitudes de exploración se encontraban la “Royal Dutch Shell”, la “British Controlled Oil Fields Ltd”, la “Gulf Oil Company”, la “Texas Company”, la “Cities Service Company”, la “Sinclair Oil Corporation”,...

En 1918, se elaboró una cartografía detallada de las regiones de Chiriquí, Bocas del Toro y Darién. Los estudios petrolíferos culminaron con la perforación de dos pozos en la isla de Colón de la provincia de Bocas del Toro. Uno de dichos pozos produjo una considerable producción de gas natural. Durante el período 1924-1928, la Gulf Oil Company perforó tres pozos cerca del río Sambú, en la región de Gara-Chine.

### **7.2.2 La Compañía Panameña de Fuerza y Luz**

La temprana vinculación de la ET estadounidense con el sector eléctrico panameño, anticipa parte de la problemática que se vivirá con las privatizaciones en ALC en la década de los noventa. En 1972, concluía la presencia de una de las EM estadounidenses más significativas de la República, “La Compañía Panameña de Fuerza y Luz”, tras ser objeto de una expropiación.<sup>109</sup>

En 1903, tanto Panamá como Colón, las dos principales ciudades del departamento de Panamá, todavía parte de la Nueva Granada, disponían de suministro eléctrico. Concretamente, existían dos pequeñas plantas de energía eléctrica que tenían dos generadores con una capacidad de 50kw y 100kw, respectivamente. La planta eléctrica de la ciudad de

---

<sup>109</sup> Revista Lotería: El caso de la Fuerza y Luz. Julio de 1973, N° 200.

Panamá, que entonces tenía 35.148 habitantes, pertenecía a la “Panamá Electric Light Company” que tenía una concesión del departamento de Panamá para la explotación del alumbrado eléctrico y el suministro de hielo durante 15 años.

Poco después de la independencia de Panamá, se instalaron nuevas empresas eléctricas en las ciudades de Panamá y Colón. Así lo corrobora la inscripción en el registro público de Panamá de la sociedad anónima “Panamá American Corporation”, domiciliada en Nueva Jersey. En abril de 1905, se fundó la empresa, “The Colon Electric and Ice Supply Company” en la ciudad de Colón.

El 13 de enero de 1917, se firmaba un contrato por el que se concedía a la empresa eléctrica estadounidense, “Compañía Panameña de Fuerza y Luz” la generación, distribución y depósito de cualquier energía para luz, calor y fuerza para cualquier uso. Se trataba de la conocida como concesión Cattlin, un contrato sin fecha de expiración. El 13 de junio de dicho año, dicha compañía comenzó a producir y suministrar energía eléctrica en Panamá. Posteriormente, el 11 de enero de 1928, “The Colon Electric and Ice Supply Company” traspasó todos sus bienes, derechos y obligaciones a la “Compañía Panameña de Fuerza y Luz” que pasaba a prestar los servicios de electricidad, teléfono y gas en los distritos de Panamá y Colón.

En 1946, el estado panameño adopta una nueva Constitución que en su artículo 227 aprueba la intervención del Estado en cualquier empresa privada, según la reglamentación dispuesta por la Ley, exclusivamente, para hacer cumplir “los fines de justicia social”. En particular, se hace referencia a la intervención de las empresas privadas de utilidad pública para regular las tarifas de los servicios y precios de los artículos de primera necesidad, exigir la adecuada eficacia en los servicios o calidad en los artículos y coordinar los servicios y la producción de los artículos.<sup>110</sup>

Tras la adopción de la disposición constitucional, se impuso el criterio jurídico de que la concesión Cattlin de 1917 era un contrato civil, por consiguiente, ley entre las partes. En coherencia con dicha concesión, se entendía que no procedía una intervención estatal en los negocios de “la Compañía Panameña de Fuerza y Luz”.

---

<sup>110</sup> La ley definirá las empresas de utilidad pública y los artículos de primera necesidad.

Ahora bien, en octubre de 1968, el gobierno panameño replanteó y rectificó su posición con respecto a la citada entidad. Se rechazó la excepción a la que alegaba la empresa, en virtud de la concesión Cattlin, y se dispuso la aplicación de las disposiciones del Decreto Ley N° 31 de 1958 al departamento eléctrico de la compañía. La legislación de 1958 solo era aplicable a la prestación del servicio eléctrico por lo que no afectaba al resto de los negocios de la compañía, concretamente, teléfono y gas. La nueva legislación se refería a nuevas concesiones mediante contratos de adaptación; no obstante, los viejos concesionarios podían operar al amparo de su antigua concesión respetando las leyes regulatorias vigentes.

“La compañía Panameña de Fuerza y Luz” no conseguía la firma de un nuevo contrato de concesión que recogiera sus intereses. Tras un largo proceso de negociaciones, la empresa renunció al acuerdo que se le proponía y, finalmente, la compañía fue adquirida por el Gobierno Nacional. Los bienes e instalaciones adquiridos por la Nación se traspasaron al patrimonio del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) al que se confió la explotación de los servicios públicos prestados por la compañía panameña de Fuerza y Luz en la República.

### **7.2.3 The United Fruit Company**

A finales del siglo XIX, se inicia la explotación de grandes plantaciones de banano en Centroamérica. Se desarrollan las inversiones de enclave de compañías que se orientan a la exportación. Este es el caso de empresas como la United Fruit Company (UFCO) que pronto diversifican sus inversiones hacia otros sectores como el transporte y la energía para respaldar las inversiones iniciales. En este marco, las inversiones bananeras establecieron fuertes vínculos con la estructura económica y social de las economías receptoras. (Turner, 1958; Menjívar, 1974:10).

Panamá no fue una excepción a esta tendencia. El inicio de la producción bananera en este país se remonta a 1889<sup>111</sup> en la provincia de Bocas del Toro en el Atlántico por parte del empresario Minor C. Keit que, a su vez, fue promotor de los ferrocarriles en Centroamérica. En 1899 se lleva a cabo la fusión de “La Boston Fruit Company” que operaba, fundamentalmente, en Cuba, Jamaica y Santo Domingo, con la empresa de Keit que, actuaba, en Costa Rica, Panamá y Colombia formándose la UFCO.

---

<sup>111</sup> Este dato se recoge en el número 27 de la revista Tareas de 1974:52-53.

Durante la década de 1890, se estableció en Panamá el consorcio conocido como “United Fruit Company”, dedicado al cultivo y a la exportación del banano. Inicia su actividad en la costa atlántica panameña, en la provincia de Bocas de Toro y en 1911 aporta la casi totalidad de las exportaciones de banano del país. En 1929, coincidiendo con una importante caída de la producción bocatoreña por epidemias, se crea una filial de la UFCO, “La Chiriquí Land Company” que empieza a explotar plantaciones de banano en la costa del pacífico. En los años treinta, sólo se exportaba la producción del litoral pacífico. En 1950, controladas las epidemias de la costa atlántica, “La Chiriquí Land Company” suma su actividad en la costa atlántica, en los terrenos de su empresa matriz, “La United Fruit Company”.

Las empresas bananeras asentadas en el territorio istmeño obtuvieron unos cuantiosos beneficios. Ahora bien, el balance para Panamá no fue tan favorable. En un primer momento, se desarrollaba un polo de crecimiento en torno a la agricultura de plantación comercial, pero ese aparente progreso partía de unos condicionantes que le hacían débil y dependiente. Se desarrollaba una economía muy especializada, basada en el monocultivo para la exportación, que se desvinculaba del resto de la actividad económica del país al tiempo que quedaba supeditada a los intereses de la UFCO. A mediados de la década de los setenta, la desproporcionalidad entre las ganancias de ambas partes concluiría con drásticas medidas en Panamá. Como consecuencia de las reivindicaciones nacionales, se procedía a la transferencia integral del negocio en Panamá.

Las ventajas iniciales para Panamá son innegables. Tras la separación de la República de Nueva Granada, los campos estaban en completo abandono. La UFCO invirtió grandes cantidades en las provincias en las que se estableció y se erradicó la malaria y otras infecciones para el establecimiento del nuevo cultivo. Ciertamente, se incrementó la oferta de mano de obra e, inicialmente, mejoró la calidad de vida de las poblaciones implicadas.

No obstante, respecto al impacto de esta inversión extranjera en la sociedad panameña, procede recoger la referencia de Humberto Ricord.<sup>112</sup> Se indica que las áreas de las plantaciones bananeras, tanto en el Atlántico como en el Pacífico, sufrieron la tala de bosques, con maderas preciosas, y la extracción de arena, piedras y minerales no metálicos de forma

---

<sup>112</sup> Ricord, Humberto: La Guerra del Banano. (Prólogo al relato y significación del conflicto bananero). Revista Lotería. N° 224-225-226 de oct. Nov., dic.1974 Pág: 8

gratuita durante muchos años sin posibilidad de conocer una estimación económica de dicho coste.

Hasta 1954, la UFCO era propietaria de 699.030 ha en Centro y Sur América. Concretamente, la empresa controlaba 40.705 hectáreas en Panamá de las cuales, 27.391 ha eran de su propiedad y 13.314 ha eran propiedad de bananeros asociados.<sup>113</sup>

Por otra parte, en el plano político, la UFCO aprovechó la coyuntura de desarrollo inicial tras la independencia. La empresa se involucró en la financiación de programas de gobierno y en el equilibrio de los presupuestos de la nación. En dicho marco, poco después de la independencia, se entiende el contenido del primer contrato de la nueva nación y la UFCO que, en su esencia, sigue los patrones alcanzados con el resto de las naciones centroamericanas. Se otorgaban atractivas concesiones, exención de impuestos,... para asegurar la operación de dicha empresa.

Montenegro (1985: 31-36, 78-79) destaca varias cifras sobre la aportación del negocio bananero a la UFCO y a la economía panameña. La producción desde 1908 hasta 1973, se incrementa considerablemente hasta totalizar los 399.607.493 racimos que tenían un valor total de 749.394.826\$. El valor FOB de la exportación fue de 60.831.342\$ en 1971, de 64.705.216\$ en 1972 y de 63.824.253\$ en 1973 (Revista Lotería: 7-8). Tan solo cayeron las exportaciones en 1929 por las plagas en las plantaciones de la costa atlántica y el conflicto bélico durante la IIGM.

Como aproximación al valor total anual de la actividad bananera en Panamá de “La Chiriqui Land Company” puede recogerse los importes en salarios y ganancia neta declarada de la entidad. Se pagó en concepto de salarios, 22.931.830\$ en 1971, 20.939.254\$ en 1972 y 20.955.028,87\$ en 1973. Ahora bien, poco le quedaba a Panamá del excedente económico generado puesto que la recaudación fiscal era mínima. Con relación a la declaración de renta de la compañía, descontados los gastos deducibles de las inversiones para producir renta, se declaró una ganancia neta en Panamá de 3.787.236,52\$ en 1972 y de 4.186.826,27\$ en 1973. A parte, las ganancias netas deben relativizarse; la empresa subsidiaria panameña “le vende” a la casa matriz norteamericana que a su vez vende la producción al intermediario que entra en contacto con el consumidor. Las ganancias netas en Panamá se corresponden con precios de

---

<sup>113</sup> Informe de Security Exchange Commission. En Montenegro 1985: 265



transferencia dentro de la actividad general del monopolio. No se sabe lo que la UFCO declaró como ganancia por ventas en los mercados de consumo.

En 1971, “La Chiriqui Land Company” tenía 12.538 empleados y las bananeras independientes 2.330. El número total de empleados, sumados los de la UFCO y de los bananeros independientes, fue de 12.272 y 11.129 en 1972 y 1973, respectivamente.<sup>114</sup>

Montenegro (1985: 33) apunta que la exportación del banano en la primera mitad de los ochenta ha representado el 53% del total de las exportaciones panameñas y ha aportado en torno al 6% del PIB. A su vez, ha empleado en torno a 14.000 personas, un 7% de la población. En consecuencia, la economía panameña, dentro del marco del subdesarrollo, es claramente dependiente de la actividad bananera que genera un excedente económico, que en un alto porcentaje, se queda en el extranjero. En cuanto a la incidencia de estas explotaciones en el ámbito sociocultural panameño, Ricord (1974: 10) recoge la expresión acuñada por el propio trabajador, “el bananal ennegrece, embrutece y empobrece” (Jiménez, 1982).

En respuesta a las reivindicaciones de los gobiernos centroamericanos, se organizó una reunión informal, “Acuerdo de Panamá” en 1974. Se negociaba el incremento de los impuestos a la exportación contra lo que se unieron las competidoras bananeras, que monopolizaban el negocio en la región. Se trataba de las competidoras en una batalla de precios en los años previos, “La United Brand Company“, “La Standard Fruit Company” y “El Monte West Indies Ltd”. Finalmente, se acordó un impuesto de exportación de 1\$ por caja de banano. En el caso de países, como Ecuador o Colombia, que no tenían impuestos, se incrementaba el precio local.

Panamá se anticipó con la reforma de su código fiscal para incrementar el impuesto de exportación. Se dictó la Ley 27 de marzo que entró en vigor el 1 de abril de 1974 para proceder al incremento del impuesto de exportación. Tras numerosas negociaciones, finalmente y en respuesta al sentir nacional, la empresa accedió a la transferencia integral del negocio en Panamá en varias etapas; se traspasaban las tierras, bienes y activos de la UFCO.

En dicho contexto, los gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá establecieron un convenio por el que se creaba la Unión de Países

---

<sup>114</sup> Montenegro, 1985: 267. Datos recogidos de la Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República

Exportadores de Banano (U.P.E.B). Desde su fundación en 1974, la U.P.E.B ha mostrado una continua preocupación por temas relevantes para el sector como la armonización de las políticas bananeras, comercialización, asistencia técnica y permanente contacto entre los países miembros. Entre las funciones del Consejo de Dirección de la UPEB se destaca la mejora del ingreso y nivel de vida de los trabajadores. (Montenegro, 1985: 80-86)

La economía bananera durante el período 1965-1970 (Montenegro, 1985: 83-85, 269-270, 274), se enfrenta a un estancamiento en el precio del banano que contrasta con otros segmentos del mercado de las frutas, como las manzanas. Concretamente, se registra un aumento promedio del 23% en el precio de la manzana mientras que el precio del banano mantiene un descenso promedio del 2%. En 1972, el precio más alto pagado por los importadores era solo un 66% del precio del año 1956.

Los países de la UPEB aportaron en el período 1968-1973 un promedio del 65% del comercio mundial del banano. La UPEB aportó el 99% del consumo norteamericano, el 98% del total importado por el norte de Europa y el 82% de las compras italianas en 1973.

El total de empleos generado por la actividad bananera en Panamá en 1981 fue de 6.450 y de 7.425 en los sectores Atlántico y Pacífico, respectivamente. La relevancia de la “Chiriqui Land Co” es obvia al generar 5.500 y 6.000 empleos en las respectivas vertientes. El impuesto pagado por la exportación de banano fue de 12.612.578,35\$ en 1980. El banano representaba en torno al 17,5% del porcentaje total de las principales mercaderías de la República.

Montenegro (1985:86) apunta que aunque la importancia del banano en las exportaciones de la República se mantenía en la década de los ochenta, la cuota asignada a Panamá en la UPEB era bastante baja por los problemas que surgieron con el traspaso de la United Fruit Company y la Chiriquí Land Co. al gobierno nacional. No obstante, el autor destaca el proceso de intercambio comercial que se inicia a partir de 1963 con los países que conforman la comunidad centroamericana a través de TLC y tratados de intercambio preferencial. Se defiende que más allá de la apertura de nuevos mercados, se ha avanzado en el conocimiento de Panamá y en la mejora de su imagen.

#### 7.2.4 La Zona Libre de Colón

En 1948, siguiendo la recomendación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, se crea la Zona Libre de Colón como una institución autónoma del gobierno. La estratégica posición geográfica de Colón, en uno de los extremos de la vía interoceánica, ha convertido a esta área en un lugar ideal para la reexportación de mercancías. Se suman otras ventajas que llevan a convertir a la ZLC en un gran centro de redistribución de mercancías, con oferta de una mano de obra más barata que permite un importante ahorro de costes en el ensamblaje y empaquetado e importantes incentivos fiscales ya que las mercancías vendidas fuera de Panamá no pagan impuestos.

Hasta la década de los ochenta, el movimiento de mercancías es, básicamente, desde los Estados Unidos, Europa y Asia hacia los países latinoamericanos. El área que ocupa la ZLC se va ampliando con el establecimiento de numerosas firmas y de entidades de representación. En 1953, la ZLC tiene una extensión de 5,66 ha y cuenta con la presencia de 10 compañías. En 1968, se hace patente el interés de consorcios de distribución de mercancías a través del establecimiento de sucursales y agencias en la ZLC para cubrir las necesidades de distribución en todos los países de Sudamérica y Norteamérica. En 1972, la institución ocupa un área de 40,47 ha con 650 compañías representadas y 260 establecidas físicamente con un movimiento total de más de 500.000 dólares. El movimiento total desde su fundación, era de más de 5 billones de dólares. Durante el período 1970-1979, se realizaron inversiones públicas y privadas por un importe en torno a los 16 millones de dólares que amplió, en más de tres veces, la capacidad de almacenaje a inicios de la década de los setenta. Como consecuencia de esto último, tiene lugar un incremento de las transacciones comerciales de 440,6 millones de dólares a 2.812,7 millones. Para el año 1981, operaban en la ZLC 365 empresas que, a su vez, representaban a otras 650 firmas. Durante la década de los setenta, el movimiento comercial se multiplicó por ocho. (Gorostiaga, X., 1974: 293)

Entre las entidades ubicadas en esta área no solo se encuentran las relacionadas con la redistribución de mercancías a través de los diversos medios de transporte. Además, destaca la presencia de numerosos bancos, hoteles y construcciones, entidades de seguros,...

En cuanto al significado de esta institución para la economía nacional, los indicadores económicos muestran un impacto positivo en varias variables. A principios de los ochenta, la ZLC contribuye al PIB panameño con una significativa cuantía, de más de 50 millones de

dólares, en un país de 1.800.000 habitantes. Si se considera el PIB del país, medido a través del valor agregado ajustado (valor agregado medido según la metodología oficial más la parte nacional de las compras de bienes y servicios adquiridos por las empresas ubicadas en el área), se pasó de 27 millones de dólares en 1970 a 118 millones de dólares en 1979, de los cuales 31 millones de dólares corresponden a los sueldos devengados por las empresas privadas establecidas en la ZLC. Concretamente, la participación del valor agregado ajustado de la ZLC dentro del PIB de Panamá pasó del 2% de 1970 al 4% en 1979.

En el período 1970-1979, el empleo aumentó en las empresas establecidas en el área de 2.860 personas a 8.586 personas ocupadas, incluyendo a 3000 empleados eventuales. En 1981, la ZLC empleaba a 9.490 personas, incluyendo 3.200 empleados eventuales, con unos sueldos estimados de 37,5 millones de dólares.

La ZLC tiene una clara relación con la IED, pero las estadísticas nacionales no llegan a recoger el significado de aquella para la ZLC y, en definitiva, para Panamá. A las limitaciones para recopilar la información, se suman los cuestionables criterios seguidos al elaborar las estadísticas. En enero de 1974, operan 280 empresas y la mayoría son extranjeras que, a su vez, representan a más de 100 países diferentes. Ahora bien, no es fácil determinar qué considerar como inversión extranjera ya que los activos fijos de las empresas establecidas no son relevantes.

Gorostiaga (1974: 293-294) se pronuncia entorno a este tema. Se apunta que la inversión extranjera en la ZLC es desconocida. Se indica que si bien los economistas de la institución estiman que hay un stock permanente de unos 100.000.000\$, la mayoría de las compañías extranjeras alquilan los bienes muebles e inmuebles a la institución o a compañías privadas panameñas. En consecuencia, el activo fijo declarado por las empresas de la ZLC fue solo de 2.158.000\$ en 1972.

La ZLC, creada a finales de la década de los cuarenta, es la zona franca más grande en el hemisferio occidental a finales de los noventa. La ZLC es un centro internacional de redistribución de mercancías que ofrece al exportador la posibilidad de reexportar al resto de Latinoamérica utilizando la infraestructura de venta de sus empresas. (Zona Libre de Colón, 1999: 178-80)

Entre las funciones de la administración de la ZLC, entidad gubernamental autónoma, están las de promocionar, en cooperación con la empresa privada, las ventajas comerciales y beneficios de la Zona Franca, así como, promover el desarrollo social de la ciudad de Colón. La ley determina que la administración de la zona libre tiene autoridad y responsabilidad sobre todas las actividades que se realicen y mercancías que se depositen o manufacturen dentro de sus áreas segregadas.

En la década de los noventa, los principales mercados de destino para las reexportaciones eran Colombia, Ecuador, Venezuela, Las Antillas Holandesas y el propio Panamá. Aunque con menor protagonismo, destacaban también Brasil, Paraguay, Chile, Costa Rica, El Salvador y Estados Unidos. Las fuentes más importantes de importación las representaban los países asiáticos, principalmente Hong-Kong, Japón, Corea del Sur y Taiwán. Además, se importaban productos desde Europa, Estados Unidos e iba empezando a destacarse el papel de algunos países latinoamericanos. Entre los países europeos Italia (4%) y Francia (2%) eran los principales proveedores, España (0,3%), prácticamente no estaba presente (Abad, M, 1997:13; Abadía, 2005).

Destacaban entre los productos comercializados, los vinculados a las industrias farmacéuticas, textiles, joyerías, relojes, cueros, licores, cigarrillos y aparatos electrónicos en general. Entre las industrias con desarrollo potencial se incluían el transporte, el comercio de transbordo y el almacenaje costero.

En lo que se refiere al empleo generado por la ZLC, se contabilizaban 14.107 empleados en toda la zona franca en agosto de 1999; se registraba un promedio de 5.608 empleos eventuales. La administración generó de enero a agosto del mismo año, 555 empleos entre permanentes, transitorios y contratos. (Zona Libre de Colón, 1999: 182)

En los noventa, la ZLC ha sido un elemento clave para la economía nacional de Panamá, al aportar en torno a un 10% del PIB. Ahora bien, pese al establecimiento directo de más de 1.800 compañías y unos movimientos anuales en torno a los 10.000 millones de dólares, la fuerza laboral empleada apenas alcanzaba el 0,5% de la población activa. (Abad, M., 1997: 13)

### Ventajas de la ZLC.

No son pocas las ventajas (Zona Libre de Colón, 1999: 178-79) que justifican el desarrollo exitoso de la ZLC. A su estratégica posición geográfica, se suman varios aspectos:

- Idoneidad en infraestructuras: Acceso a tres puertos en el Atlántico (Colón Port Terminal, Manzanillo International Terminal, Evergreen) y uno en el Pacífico, Cristóbal). Ese conjunto quedó unido en el año 2000 con la reconstrucción del Ferrocarril Interoceánico de Panamá. A ello se sumaba la privatización del aeropuerto de France Field para carga y la proximidad al aeropuerto internacional de Tocumen, a 80 km. Todo ello, hacía de Panamá el principal centro de contenedores de América Latina, facilitando el transporte de carga entre los océanos Atlántico y Pacífico. En 1998, hubo movimiento de 1.200 millones de contenedores y, las proyecciones estimaban para el año 2000, un movimiento de dos mil millones de contenedores. (Zona Libre de Colón, 1999: 178)
- La compra de diversos productos es centralizada en una empresa que opera como centro de acopio, donde se empaqueta y se hace llegar a su destino, vía aérea o marítima. Los turistas pueden hacer allí compras que son despachadas al aeropuerto o puerto de salida, como parte de su equipaje.
- Beneficios fiscales: Las importaciones estaban libres de derechos aduaneros o de cuotas, existiendo un mínimo de restricciones legales o gubernamentales. En particular, exención de impuestos de venta sobre importaciones o reexportaciones; exención de impuesto sobre ingreso generado en el extranjero; tarifa reducida de pago de impuesto sobre la renta (Las empresas estaban sujetas al impuesto sobre las utilidades del negocio de exportaciones generadas en el área segregada).
- La banca: Existencia de bancos internacionales que ofrecen facilidades financieras; a ello se suma que el dólar es moneda de curso legal en todo el país. Ciertamente, la banca y las entidades que operan en la ZLC, se benefician mutuamente. Ello queda reflejado en las cifras de la actividad bancaria en esta área. Prestaban sus servicios 93 bancos internacionales. La participación de la banca en la ZLC, es mayoritaria en el sector comercial, tal como lo refleja el hecho de que, de los 77,1 millones del primer semestre de 1999, 93,2% fue asignado al sector comercio, 0,3% al área industrial, 2,1% a préstamos personales, 2,0% a préstamos

hipotecarios, y 2,4% a otros. La participación de los depósitos bancarios en la ZLC, a nivel nacional, representaba el 4,8%. (Zona Libre de Colón, 1999: 179-80)

- Lease back: Se diseñó un sistema de reconocimiento al usuario, por inversiones realizadas, conocido como “lease back”. Mediante este mecanismo, el usuario recupera paulatinamente el valor de su inversión en infraestructura, que compensa con el canon de arrendamiento que paga a la administración hasta en un 70% de su monto mensual.
- En lo que respecta a la seguridad, en febrero de 1999, fue inaugurado el departamento de Seguridad, responsable de la misma y también de la parte técnica de la capacitación del personal. Trabajan 24 horas en coordinación con la Policía nacional y PTJ. A ello se suma nuevos servicios para reforzar la vigilancia.
- Además, se sumaban los esfuerzos que se estaban realizando para prevenir la violación de los derechos de la propiedad intelectual industrial, de lo que es ejemplo la Ley de Defensa a los derechos de propiedad, que brindaba mayor seguridad a los usuarios de la ZLC (Campagnani, P., 1997). El 25 de mayo de 1998, se inauguró la oficina del departamento de Propiedad Intelectual en defensa de los derechos de propiedad industrial y de autor. La ZLC, a través de este departamento, se orienta a prevenir y a perseguir a los que llevan a cabo prácticas ilegales al respecto.

Entre las obligaciones que todo usuario debía cumplir se encontraban, reexportar por lo menos 60% de lo importado y contratar un mínimo de cinco empleados panameños. En la ZLC, se aplicaban todas las leyes laborales vigentes en la República de Panamá. Por otra parte, era obligatorio que los usuarios comunicasen mensualmente a la Unidad de Análisis Financiero- dependencia del Ministerio de la Presidencia-, toda transacción en efectivo por más de 10.000 dólares, con la identificación del cliente comprador.

### Nuevos retos de la ZLC

A finales del siglo pasado, en un intento de mantener y atraer nuevos clientes a la ZLC se abordaba el desarrollo de una nueva estrategia. Se tomaba conciencia de la necesidad de diseñar una estrategia en mercadotecnia para promocionar los productos de los clientes. Además, se señalaba la preocupación de prevenir el tráfico de drogas y el lavado de dinero,

para defender la imagen de los usuarios de la ZLC. Por otra parte, se buscaba ofrecer mejoras en infraestructura y comunicaciones para que Colón mantuviera su primer puesto como ZLC.

Con el ánimo de mejorar la imagen de la ZLC y, consecuentemente, promover internacionalmente la inversión, entre enero y agosto de 1999, se desarrollaron 16 proyectos de inversión pública con un monto total de 4,3 millones de Balboas (Zona Libre de Colón, 1999: 180). A parte, se indicaba a los potenciales clientes las posibilidades que ofrecía el hecho de que el 20% de la capacidad de carga que cruzaba el Canal lo hacía vacía. Se pretendía convertir la zona libre en un centro de logística global, pues a las preocupaciones por el coste y la calidad se sumaba, en la década de los noventa, la de la entrega rápida. En esa dirección, se abordaba un plan de modernización integral de los procesos de la información y teleproceso de la ZLC.

### **7.2.5 Centro financiero Internacional**

Los antecedentes del Centro Financiero Internacional de Panamá (CFI) se sitúan a mediados de la década de 1960, pero la formalización de su funcionamiento tiene lugar mediante el Decreto de Gabinete N° 238 de 2 de julio de 1970. Se abordaban varias reformas en el sistema bancario y se fundaba la Comisión Bancaria Nacional con el propósito de incentivar, aprovechando la posición geográfica del Istmo, un desarrollo más dinámico de la banca nacional y extranjera en el país. El citado CFI se compone del Centro Bancario Internacional (CBI) y de otras entidades complementarias como las que integran el Centro de Re-aseguro (Abadía, 2005). No obstante, a mediados de los ochenta, no se incluía una bolsa de valores en la que se produjeran transacciones activas con títulos internos o externos (Comisión Bancaria Nacional, 1995).

Con relación a la evolución del CBI, el número de bancos que lo integran se fue incrementando con rapidez; los 21 bancos que operaban en el país hasta 1970, se elevaron a 125 a mediados de 1980. De dichos bancos, 66 operaban con licencia general, 46 con licencia internacional y 13 tenían licencia de representación. El carácter transnacional del CBI era evidente, más de 22 países tenían bancos registrados en aquel de los que 10 bancos eran



panameños, destacando el Banco Nacional de Panamá tanto por el volumen de depósitos como por los préstamos locales.<sup>115</sup>

Son diversos los incentivos ofrecidos por Panamá, la posición geográfica vinculada al comercio; su sistema monetario por el que las instituciones establecidas son las que controlan, en gran medida, el dinero circulante; una legislación bancaria que aumentaba la flexibilidad en las operaciones; las ventajas fiscales entre las que destacaban que todas las rentas de fuente extranjera quedaban exentas del pago de impuestos al gobierno panameño; seguridad para el inversionista en tanto que las normativas iniciales se mantienen hasta mediados de 1980 y Panamá cumplía sus compromisos internacionales y estabilidad al mantenerse el orden interno.

En cuanto al impacto del CFI en la economía panameña, la aportación al PIB ha sido muy significativa al alcanzar porcentajes de \$58 millones, \$63 millones y \$78 millones en 1979, 1980 y 1981, respectivamente; en consecuencia, los crecimientos anuales en dichos años fueron del 3%, 8% y 24%.

En cuanto al número de empleados del sistema bancario nacional, se registra un mantenido incremento al totalizar un número de trabajadores de 1.500, 2.700, 5.100 y 8.100 en 1965, 1970, 1975 y 1982, respectivamente.

Como referencia a la vinculación del CBI con Panamá, procede mencionar que los activos totales de los bancos que operan dentro del sistema bancario panameño ascendieron de 853,6 millones de dólares en 1970 a 10.300 millones en 1975 y a 46.360 millones en 1981. En particular, el sistema bancario panameño hizo préstamos externos en torno a 24.324 millones de dólares en 1981.<sup>116</sup>

El análisis del saldo del CBI de Panamá, según las áreas geográficas, muestra que su actividad tiene un alcance, básicamente, regional. A finales de 1981, el 89,5% del saldo total correspondía a préstamos a América Latina y el Caribe mientras que a Europa le correspondía

---

<sup>115</sup> En 1981, los bancos panameños poseían activos totales por 1.227 millones de dólares de los cuales correspondía el 64% del total al Banco Nacional de Panamá. Comisión Bancaria Nacional Panamá, años 1970 a 1981.

<sup>116</sup> Banco Nacional de Panamá: Información Económica y Financiera de la República de Panamá. Panamá 1982. Pag.9- 11.

un porcentaje del 5%. A su vez, la mayor parte de los préstamos concedidos por el CBI se destinaban al exterior, el 82,1%.

Dadas las características del sistema monetario panameño, el gobierno tiene una limitada influencia sobre el control de la oferta monetaria; se apoya para ello en la banca oficial o, desde 1966, en empréstitos con instituciones financieras no residentes.

El CBI logró su mayor auge en 1982, antes de la crisis financiera de América Latina. En 1982, aquel alcanzó su máximo nivel de activos y depósitos, situándose éstos en 49.000 millones y 40.300 millones de dólares, respectivamente. La crisis de la región redujo los activos a menos de 27.000 millones en 1984 y la crisis política nacional, en dos etapas, los situó en 15.000 millones en 1989. Desde entonces, la normalidad política y democrática del país contribuyó a la recuperación de la actividad bancaria. (Ardito, 1999: 81-82)

A finales del siglo XX, la plaza panameña la integraban 59 bancos de licencia general, 26 con licencia internacional y 11 de licencia de representación. El CBI agrupaba a más de 96 instituciones provenientes de todas partes del mundo. El crecimiento del centro bancario estimuló la creación de muchos bancos netamente “panameños” que financiaron muchas de las operaciones bancarias de la economía local panameña y que, además, fueron participando en la actividad de la banca internacional. Se podían contabilizar 18 bancos de capital panameño. (Ardito, 1999: 81- 82)

A su vez, a finales de los noventa, el centro bancario disponía de activos financieros en torno a los 36.831 millones de dólares y se efectuaban negocios con todo el mundo, especialmente con la región latinoamericana. Como centro bancario, el CBI de Panamá complementaba todas las actividades económicas internacionales del país, tal es el caso de la Zona Libre de Colón, la segunda mayor del mundo. Desde el CBI de Panamá se financiaba una gran cantidad de exportaciones latinoamericanas (Ardito, 1999: 81-82). El CBI aportaba, aproximadamente, un 10% del PIB y empleaba a menos de un 1% de la población económicamente activa (Abad, M., 1997: 13).

Los cambios habidos en la economía de la región derivaron en una diversificación en los servicios internacionales que ofrecía el CBI a sus clientes. La actividad bancaria privada se complementaba con algunos bancos estatales que tenían una función primordial en el manejo

de las finanzas del Estado, en banca de fomento a la producción industrial y agropecuaria y en banca hipotecaria para impulsar la construcción de vivienda.

### Supervisión del CBI.

Si bien la República de Panamá había suscrito todos los acuerdos internacionales para la prevención de lavado de dinero, no faltaban pronunciamientos a favor de la derogación de algunas de las ventajas bancarias de Panamá. En particular, el gobierno estadounidense solicitaba la eliminación del secreto bancario a lo que se oponía la comunidad bancaria (Global Tax & Business Postal, 2013).

Al intento de evitar el uso ilícito de los mecanismos bancarios, en especial la utilización de aquellos para el lavado de dinero procedente de la comercialización de drogas, se destacan las actuaciones de la Asociación Bancaria (entidad privada) y del gobierno panameño. La asociación, que representa a toda la banca del país, aprobó un Código de Buena Conducta para autovigilar el sistema y lo aplicó a su membresía. El Gobierno nacional tomó acciones propias, como el cierre del First Inter-american Bank en 1985. Se adoptaron restricciones sobre depósitos en efectivo; se procedió a la adhesión con Estados Unidos a un Tratado de Asistencia Legal Mutua (parecido a los que este país tenía con México, España, Suiza, Bahamas y Caymán). Además, se procedió a intensificar la supervisión bancaria para controlar todo tipo de abusos que pudieran menoscabar el buen funcionamiento del centro bancario, colaborando con todos los sistemas internacionales.

En particular, el Decreto-Ley 9, de febrero de 1998, fortaleció la capacidad del sistema. Se sustituyó a la Comisión Bancaria Nacional (organismo mixto de control y supervisión) por la Superintendencia bancaria, con mayor autonomía y capacidad de fiscalización. Además, se fortaleció la inspección y regulación bancaria mediante la adopción de los principios de Basilea y se estimuló la consolidación bancaria.

### Vinculación del CBI con la economía panameña

Con relación a la vinculación que existía entre el desarrollo de la sociedad panameña y el Centro Bancario Internacional descrito, en la década del setenta y ochenta, el saldo de préstamos internos concedidos por el sistema bancario nacional fue mayor a sus depósitos internos, con beneficios para la economía. Ahora bien, en la década de los noventa, tiene lugar

una grave descapitalización de los ahorros internos del país por el sistema bancario nacional que asciende a 11.168 millones de dólares. El sistema no sólo no aportaba recursos externos sino que se apropiaba de parte importante de los ahorros del país que luego transfería al exterior. A ello se sumaba la crisis bancaria de 1988 que derivó en el cierre de los bancos por mes y medio y diversas restricciones tras su apertura. En el último cuarto de siglo, los préstamos concedidos al comercio son cuatro veces más que los destinados a los restantes sectores en conjunto.

En este marco, no faltaron los pronunciamientos que reivindicaban la defensa de una “Banca Central que controle los abusos de la banca comercial, regule las importaciones y exportaciones, los movimientos de capital y la repatriación de utilidades, controle y regule la oferta monetaria, fije las tasas de interés y oriente el crédito a las actividades productivas”. (Torres, 1999: 194-5)

A finales de los noventa, la banca panameña afrontaba nuevos retos. Tenía lugar la apertura de las economías de América Latina, la mayor estabilidad monetaria de la región, la consolidación de bancos en los países desarrollados y la adaptación a las nuevas tecnologías. Ciertamente, tanto los nuevos desarrollos de actividades de servicios internacionales en las riberas del Canal, como los negocios marítimos, industriales, de turismo y comunicaciones, presentaban atractivas oportunidades para la banca internacional en el país. Ahora bien, la banca europea y estadounidense habían monopolizado los servicios que el sector bancario prestaba al negocio canalero, debido a las diferentes garantías que exigía la Comisión del Canal y la Autoridad Portuaria Nacional.

#### **7.2.6 Zona del Canal de Panamá: Compañía del Canal y bases militares**

Se considera que la Zona del Canal de Panamá es otro enclave multinacional, un monopolio estadounidense dentro de la estructura económica panameña. Hacia mediados de 1980, el 95% del producto generado dentro de la Zona del Canal, lo era por instituciones oficiales controladas por la Secretaría del Ejército Norteamericano. La dependencia que esta situación implicaba era evidente, afectaba a un 30% del PIB, a más del 40% de las exportaciones de bienes y servicios y alrededor de un 12% del empleo panameño. (Gorostiaga, 1974: 10-19)

En dicho monopolio, se subvaloraba el servicio de tránsito a través del Canal; los peajes no se elevaron desde 1914 hasta julio de 1974, con un incremento de un 20%. Por otra parte, se sobrevaloraron los costes de operación con los gastos militares y un gobierno civil que, en esencia, nada tenían que ver con la operación del Canal. Al no existir un control en la administración de la Compañía del Canal, se podían realizar diversas operaciones contables que, además de impedir el control por parte de Panamá, impedían conocer lo que estaba sucediendo dentro de la zona del Canal.

Panamá recibió, desde 1904 hasta 1970, una anualidad agregada de 45 millones de dólares y 55 millones de beneficios directos. A su vez, Estados Unidos recibió ingresos por 2.033 millones de dólares y tuvo costes de mantenimiento y operación del Canal de 812 millones de dólares por lo que el ingreso neto fue de 1.221 millones de dólares. Si bien no es posible hacer un cálculo de los beneficios indirectos totales desde 1914, sí puede hacerse el cálculo para un año. En 1971, el ingreso indirecto en la Zona fue de 148,5 millones de dólares para Panamá y de cerca de 1000 millones para Estados Unidos.

El 70% del comercio que pasaba por el Canal tenía como origen o destino a los Estados Unidos por lo que los peajes suponían un subsidio al comercio norteamericano que la CEPAL estimaba en 600 millones de dólares en 1971. Se consideraba que las tarifas a un nivel comercial habrían triplicado el ingreso por peajes. A parte, la discriminación en el empleo era obvia. En lo relativo a los salarios, hasta 1955, el salario norteamericano era como promedio cuatro veces superior al de los panameños y, a mediados de 1970, dos veces y media superior. Si bien los panameños representaban el 75% de la fuerza laboral, solo un 11% ocupaba puestos de alto nivel. Además, el pago de vacaciones de 720 horas para los norteamericanos contrastaba con el pago de 460 horas para los panameños. (Gorostiaga, 1974: 10-11)

Por otra parte, Panamá no percibía ningún centavo por la utilización de las bases militares que representaban el 68% de la Zona del Canal. La utilización militar de dicho área suponía a los Estados Unidos, según expertos del Departamento de Defensa norteamericano, un ahorro de 250 millones de dólares anuales a precios corrientes, sin contar la renta de las bases militares. (Gorostiaga, 1974: 18)

### 7.3 CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990.

Hacia finales de la década de los noventa, el gobierno panameño se encuentra inmerso en un proceso de cambio; se abordan nuevas líneas para satisfacer a una población en creciente expansión. Se avanza desde una economía protegida hacia un sistema desregulado de empresas y servicios públicos a fin de promover el desarrollo y modernización de la economía.

Se persigue sentar las bases para un crecimiento económico sostenible desde una economía más abierta y atractiva para el inversor extranjero. Se apuesta por una profundización en los aspectos tradicionales de la economía abierta dolarizada de la república panameña a los que se suma la apuesta por la liberalización y privatización; se trata de un modelo de crecimiento a favor del mercado.

El nuevo modelo de desarrollo panameño sigue centrándose en el sector marítimo, el Centro Bancario Internacional (CBI), y la Zona Libre de Colón (ZLC), complementándose con las inversiones en los siguientes campos (Abad, M., 1997:14-59):

- Inversiones en transporte: autopistas, vías férreas, aeropuertos y sector marítimo (el Canal de Panamá y la actividad portuaria)
- Inversiones en sectores estratégicos: energía eléctrica, telecomunicaciones, Infraestructura medioambiental y otros proyectos.
- Inversiones en el sector privado: turismo, zonas procesadoras para la exportación, industria y reforestación

Además, se dio especial prioridad al desarrollo de los terrenos e instalaciones de EE.UU. entregados a Panamá en virtud de los Tratados de 1977. Coincidiendo con la entrega de los bienes y terrenos de la región interoceánica, se procede al desarrollo de la estrategia para la incorporación de aquellos al desarrollo nacional.

Ambos procesos se mantienen hasta la fecha, si bien, las sucesivas administraciones panameñas han priorizado distintos sectores económicos y por ello, a su vez, han cambiado sus intereses hacia el inversor extranjero. En esta línea, las actuaciones y normativas aplicadas varían y por ello el origen de la IED, sus características y su participación sectorial en el PIB panameño tal como se recoge en los planes estratégicos de las últimas administraciones. No obstante, el protagonismo de la IED en el sector servicios se ha mantenido constante.

### **7.3.1 Privatizaciones. Fusiones y adquisiciones (1998-2007)**

La implementación de programas de ajuste general en los noventa sigue a la crisis de la deuda de la década de los ochenta. Se trata de los planes diseñados por el FMI y el Banco Mundial que, en su esencia, plantean las mismas líneas en ALC: apertura externa, privatizaciones, desregulación de servicios públicos, reforma del sector público,...

Concretamente, a mediados de la década de los noventa, con el gobierno de Pérez Balladares se aplican muchas de las reformas propuestas como las relacionadas con la atracción de IED. Desde entonces, las distintas administraciones panameñas han abordado diversas reformas estructurales y creado numerosos entes que han regulado la presencia de la ET en Panamá. El espíritu que se ha mantenido hasta la fecha ha sido el de atraer el interés del capital extranjero.

A finales de la década de los noventa, se asiste a una profundización del programa de privatizaciones y concesiones públicas. Ejemplos de ello son, los Casinos Nacionales (1997-98), el ferrocarril de Panamá (1998) y el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) (1998).

Tiene lugar la privatización de algunos servicios públicos que eran pilares de la política económica del gobierno. El 48% del capital de empresas proveedoras de telefonía fija y de generación y distribución de energía eléctrica pasó a manos privadas. El suministro, la distribución y la comercialización de agua potable quedaron en manos del Estado, así como la transmisión eléctrica. La telefonía móvil se concedió a operadores privados en un duopolio protegido por la ley hasta principios de 2007 en que se abrió el mercado a nuevos participantes.

Posteriormente, se crean entes reguladores independientes. Concretamente, se crea el Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSP) para establecer las tarifas de los nuevos monopolios privados en 1996.

Se constata un incremento de fusiones y adquisiciones para mejorar la posición en el mercado panameño. Así, la compra de las acciones de la Cervecería Nacional por una empresa colombiana en 2001, la compra de las propiedades de Bellsouth Panamá por Telefónica Móviles en 2004 y del grupo Banistmo por HSBC en 2006.

La IED es atraída por la explotación de nuevas actividades como las relacionadas con el sector inmobiliario. Desde mediados de 2006, se asiste a un importante crecimiento en construcciones para cubrir la demanda de turismo residencial de segunda vivienda para pensionistas extranjeros. Entre estas construcciones se encuentra el Palacio de la Bahía, Trump Ocean Club Internacional y Faros de Panamá.

### **7.3.2 Objetivos estratégicos y proyectos en la Región Interoceánica**

La progresiva reversión de activos estadounidenses se inició en 1979 y culminó en 1999, pero la búsqueda de su rentabilidad se extiende más allá de esa fecha. En paralelo con los planes de ajuste indicados y hasta la fecha, se han adoptado diversas medidas para aprovechar el potencial de los bienes y terrenos entregados por los EE.UU. En esa línea, se desarrollaron los planes general y regional de usos del suelo.

Se busca promover el desarrollo económico de la Región Interoceánica a través de un amplio programa de inversiones que redunde en un óptimo aprovechamiento de los recursos recibidos. Los esfuerzos se concentran en incentivar a las grandes empresas internacionales para que se ubiquen en las áreas revertidas. Los criterios que guían el uso posible de los territorios son económicos, urbanísticos, ambientales y de protección del Canal. (Abad, M., 1997: 19)

Las áreas revertidas se pueden dividir en tres grandes regiones.

- La cuenca hidrográfica, de uso limitado, porque primordialmente es para proteger el Canal.
- El área alrededor de Colón.
- El sector que está alrededor de la Ciudad de Panamá.

Con el apoyo de la ciudadanía en general, de gremios e instituciones, del Gobierno nacional y de grupos y organizaciones internacionales, la Administración de la Región Interoceánica (ARI) definió una estrategia de desarrollo para las áreas revertidas, se formularon los planes de uso de las mismas, se realizaron minuciosos registros de las propiedades y éstas se han incorporado al desarrollo del país. (Ardito, 1999: 162-64; Uribe, 2010)

En un intento de dar a estos activos el uso más adecuado, se ha optado por centrar la atención hacia proyectos de turismo y viajes, centro de transbordo de carga, puertos de contenedores,



industria de desmantelamiento de buques y la industria de procesamiento de exportaciones. Además, destaca el desarrollo de un centro de excelencia académica, la Ciudad del Saber (Secretaría Nacional de Ciencia, 2010). Se pretende que Panamá siga el modelo experimentado por Singapur en 1964. Ciertamente, ambos países se benefician de una estratégica posición geográfica y Panamá afronta un reto análogo. Ante la retirada de los ingleses, Singapur perdió 70 millones de ingresos anuales, ahora bien, se recibieron numerosas infraestructuras en las que se apoyó un desarrollo hacia fuera, fomentando inversiones extranjeras en una economía orientada hacia el mercado. (Abad, 1997: 19)

Panamá posee una pequeña economía propia y se apuesta por el aumento y diversificación de las exportaciones para ampliar sus mercados, mejorar su productividad, acelerar el crecimiento económico e incrementar el bienestar social de su población. En ese espíritu, la estrategia para el uso de las áreas revertidas, en lo económico, contempla el fomento de actividades generadoras de exportaciones y empleos vía el fomento de la inversión privada nacional e internacional.

La invitación hecha por Panamá a los inversionistas para que aprovecharan el vínculo de este país con los mercados internacionales produjo resultados. En septiembre de 1997, los compromisos de inversión existentes para los siguientes cinco años eran de \$800 millones. La ARI había recibido 345 solicitudes del sector privado nacional e internacional para diversos proyectos, existiendo 141 proyectos en trámite. En el año 1999, el monto de los contratos registrados era de \$1.500 millones, cuya realización estaba prevista en los cinco años siguientes. Se trataba de más de 116 proyectos que, ya en 1999, generaron 5.000 empleos. (Ardito, 1999: 162-64)

En 1999, no eran pocos los proyectos iniciados en las áreas revertidas. Los nuevos puertos buscaban convertir a Panamá en el primer centro de transbordo de contenedores de América Latina. Por otro lado, prosperaban los negocios vinculados a los barcos en tránsito, tales como, abastecimiento de combustible y reparación de contenedores. Se iniciaban nuevas inversiones en cuatro zonas procesadoras de manufacturas para exportar. Se construía una moderna infraestructura de hoteles, puertos de cruceros y restauraciones históricas para el turismo patrimonial, histórico y ecológico, a lo largo del Canal y del lago, ligados por el ferrocarril (Morales, 1997). El ferrocarril unía a los puertos para carga, pero también al turismo canalero. Coco Solo, en Colón, y la base aérea de Howard, en el Pacífico, se

perfilaban como centros intermodales de transporte logístico para carga comercial e industrial. Sherman-San Lorenzo, en el Caribe, al frente de Colón, se proyectaba como un gran centro de turismo ecológico. Clayton, en el Pacífico, es el centro del ambicioso proyecto de la Ciudad del Saber, sitio para un parque tecnológico e instituciones académicas avanzadas con proyección hemisférica. Centros comerciales y otros negocios conexos emergían junto a nuevas áreas residenciales, dentro del concepto “Ciudad Jardín” en áreas revertidas de Panamá y Colón. Las universidades panameñas recibían propiedades y tierras (Cantos, 2010). Tierras en Panamá y Colón se dedicaban también a viviendas de interés social, a deportes y áreas recreativas. Más de 150 organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil dedicadas al desarrollo social encontraron sedes administrativas en áreas revertidas. (Ardito, 1999: 164-166).

#### Nuevos proyectos asociados a la reversión.

Procedemos a mencionar los diversos proyectos que, coincidiendo con la reversión de los terrenos ubicados en el área del Canal, se iniciaron en el sector marítimo y que, en su mayoría, han sido desarrollados por la inversión extranjera (Palmarola y Robles, 1999: 144-161)

1. Depósito de combustible de Arraiján. El consorcio, integrado a partes iguales por la transnacional estadounidense de petróleo Mobil Oil y la compañía Haji Abdullad Alireza S.A. Co, L.T.D. de Arabia Saudí, invirtió 25 millones de dólares en la modernización de las instalaciones. Se estableció el pago de 40 mil dólares mensuales al gobierno panameño y un porcentaje por cada barril. La empresa contemplaba, además, la construcción de una refinería.
2. Centro de servicios para pasajeros en tránsito por el Canal de Panamá.
3. Centro de entrenamiento para marinos.
4. Centro de almacenaje y reparación de contenedores.
5. Centro de mantenimiento y reparación de naves. En tanto que es obligada la espera de las naves para transitar por el Canal; se proyectó el desarrollo de semejante mercado cautivo con dos centros de reparación y mantenimiento en los sectores atlántico y pacífico del Canal.
6. Centro mundial de distribución de carga. Se trata de un proyecto aprobado por la Asociación Panameña de Usuarios de Transporte (TRASPAN) apoyado por un

consorcio público-privado canadiense. La compañía estudió la construcción de áreas de almacenaje adjuntas a los puertos de Cristóbal y Balboa y un centro de información marítima sobre paradero de carga, tiempo de llegada y otras informaciones.

7. Almacenamiento de gas licuado. El gobierno de Panamá y Petroport, compañía local proveedora de gas licuado, firmaron un acuerdo en febrero de 1996 para instalar operaciones en isla Telfers, cerca de Colón en la entrada atlántica del Canal. Petroport obtuvo una concesión por 20 años para operar en Telfers con una inversión 5 millones de dólares.
8. Terminal de contenedores de Colón y privatización de los puertos de Balboa y Cristóbal.
9. Terminal petrolera en el sector atlántico.

En definitiva, la explotación de los activos entregados a Panamá supone tanto un incremento en los ingresos del gobierno como una modernización en las instalaciones y servicios.

Ahora bien, en opinión de José Eulogio Torres (1999: 13-43), el gobierno panameño perdía la oportunidad de incorporar el Canal y las áreas revertidas al financiamiento, desarrollo e integración del país. La renuncia a actualizar el sistema de peajes vigente y el sistema de concesiones, beneficios y exoneraciones fiscales aplicado respalda tales afirmaciones. Si bien la Ley N° 5 que crea la ARI establece la base jurídica que permite la explotación de las áreas revertidas como fuente de financiamiento complementario para el desarrollo del país, en opinión del economista panameño, la política de concesiones y arrendamiento del gobierno viene a repetir los errores del pasado (Díaz, 2008). El autor apoya su posición en una revisión de las consideraciones hechas con relación a Ley N°15 de 17 de febrero de 1998 que aprueba el contrato entre el Estado y la Sociedad Panama Canal Railway Company, La Ley N°5 de 16 de enero de 1997 por la cual se aprueba el contrato entre el Estado y la Sociedad Panamá Ports Company S.A. y La Ley N° 25 de 30 de noviembre de 1992 que regula las zonas procesadoras para la exportación.

### 7.3.3 Planes Estratégico del Gobierno desde el año 2010

#### Plan quinquenal 2010-2015

En 2010, el gobierno prepara un plan quinquenal que persigue la mejora de la productividad y la competitividad en aquellos sectores con mayor potencial productivo: logística, agroindustria, servicios financieros y turismo a través de un ambicioso plan de inversión pública. Concretamente, para el quinquenio 2010-2014, se estimaban inversiones de 13.600 millones de dólares, sin incluir la inversión de ampliación del Canal (estimada en 5.250 millones de dólares inicialmente). Se proyectaban inversiones significativas en educación, salud, seguridad social y transporte lo que generaría empleo y un desarrollo sostenible.

A su vez, se perseguía mejorar el grado de inversión para lo que se intentaba mantener el nivel de deuda pública por debajo del 30% del PIB para los 10 años siguientes.

En 2012, la economía mantenía su alto índice de crecimiento registrando un crecimiento del 10,6%. El crecimiento fue impulsado por todas las actividades de logística, destacando los puertos y el transporte aéreo, la Zona Libre de Colón, el comercio y las exportaciones. También destacaba el desempeño de la intermediación financiera, la construcción y el turismo.

#### Plan Estratégico Nacional 2015-2019

Más recientemente, el gobierno panameño ha publicado su Plan Estratégico Nacional 2015-2019. Los objetivos perseguidos son, diversificar y elevar la productividad de la economía del país, mejorar la calidad de vida de la población, ampliar las capacidades y conocimientos de los panameños y aumentar la infraestructura pública y la sostenibilidad ambiental. Se presenta un ambicioso plan de inversiones que se sustenta en un crecimiento promedio del PIB del 6% durante los próximos 5 años, según estimaciones del gobierno nacional y de las principales agencias internacionales.

En particular, el Plan Estratégico para el período 2015-2019, centra el interés en el desarrollo de cuatro sectores clave, logística, agropecuario, turismo y minería. Además, se concede especial interés por los servicios financieros y la energía que se consideran transversales.

## 7.4. MARCO LEGAL DE PANAMÁ RELEVANTE A EFECTOS DE LA ET.

Caracterizado el contexto político y económico general nos referimos a las leyes y normativas de alcance general y sectorial relativas a la ET y, en particular, a la IED.

### 7.4.1 Marco de política nacional

#### Constitución panameña. Igualdad de trato a nacionales y extranjeros

Panamá no tiene ni ha tenido una legislación específica sobre la inversión extranjera directa. Su régimen general se aplica por igual a nacionales y extranjeros lo que se recoge en la Constitución de la República de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acta Constitucional de 1983.

La principal fuente de derecho es la Constitución de 1972, enmendada en varias ocasiones. La última enmienda fue en 2004. El sistema legal está basado en un sistema legal civil.

En particular, en el Artículo 20 de la Constitución panameña, se indica que si bien los panameños y extranjeros son iguales ante la ley, se podrán establecer limitaciones en la actividad de los extranjeros por razones de trabajo, salubridad, mortalidad, seguridad pública y economía nacional. Asimismo, la Ley o las autoridades podrán adoptar medidas que afecten a los nacionales de un país determinado en caso de guerra de acuerdo con lo establecido en los Tratados Internacionales.

Desde el punto de vista judicial, los extranjeros pueden esperar el mismo trato que los panameños. Ahora bien, si bien la independencia de la justicia queda establecida según la Constitución panameña, no faltan quienes la consideran ineficiente, politizada y propensa a la corrupción con el consiguiente impacto en diversos ámbitos como en el de las inversiones.

En particular, se apuntan como puntos débiles para atraer inversión en Panamá [c](#):

- Irregularidades con relación a los derechos de propiedad.
- Libertad de trabajo no garantizada.
- Alto nivel de corrupción, especialmente, en la administración pública.
- Un sistema judicial lento.

## Leyes corporativas. Impuestos corporativos:

Panamá tiene una de las leyes corporativas más modernas de América Latina en cuanto a la constitución de una empresa. Se trata de la Ley de Sociedades Anónima panameña (Ley 32 de 1927) que ofrece varias ventajas al inversor que procede concretar para entender el alcance de aquella:

- Como objeto social se admite cualquier negocio lícito.
- El inicio de la actividad no precisa una suscripción o un desembolso de capital. No existe un número determinado de accionistas y las acciones pueden ser al portador. Además, la ley no exige correlación entre el capital desembolsado y el valor de los bienes de la sociedad.
- Es necesaria la inscripción de la sociedad en el Registro Público. Se paga una tasa única de operación anual de 250 dólares en dicho registro la primera vez y de 300 dólares los años siguientes. El capital de inversión debe ser como mínimo de 10.000 dólares y por esa cantidad se le paga al Registro Público alrededor de 60 dólares más los gastos de notaría, aproximadamente, 40\$. Los gastos al Registro se incrementan con el importe del capital.
- Los negocios pueden desarrollarse en Panamá o en cualquier parte del mundo. Los directores y dignatarios pueden ser de cualquier nacionalidad, si bien se precisa de tres personas naturales para integrar la junta directiva. A su vez, las reuniones entre aquella y los accionistas pueden realizarse en cualquier parte del mundo.
- Las sociedades solo pagan impuestos sobre la renta por los ingresos de actividades lucrativas que se realicen en el país. Cualquier ingreso obtenido fuera de Panamá no paga impuestos sobre la renta.
- Procede referirse a la celeridad en la apertura de un negocio o empresa en Panamá. Se tardan 6 días, como media, para abrir un negocio según datos del Banco Mundial. En cuanto a facilidades para abrir una nueva empresa, Panamá ocupa el puesto 38 de 189 países.<sup>117</sup>

El impuesto de sociedades es del 25% y las ganancias de capital se gravan generalmente como ingresos a un tipo general del 10%. Entre los gastos deducibles se encuentran los gastos de depreciación, pérdidas de operación netas, los pagos a filiales extranjeras, algunos

---

<sup>117</sup> [www.panamaemprende.gob](http://www.panamaemprende.gob)

impuestos,... Son varios los impuestos corporativos existentes en Panamá.<sup>118</sup> El número de pagos de impuestos al año es relativamente elevado con relación, no solo a EE.UU. y Alemania, sino con relación a ALC, lo que puede explicar un mayor tiempo perdido en las formalidades administrativas que siguen a la constitución de la sociedad. No obstante, el gravamen de los beneficios de las sociedades es relativamente inferior en Panamá respecto a aquellos.

**Tabla 17 Impuestos corporativos: Comparativa de Panamá vs. ALC, USA y Alemania**

	Panamá	ALC	USA	Alemania
<b>N° de pagos de impuestos al año</b>	60,0	30,0	11,0	9,0
<b>Formalidades administrativas (horas)</b>	431,0	367,0	175,0	207,0
<b>Porcentaje de impuestos en beneficios</b>	42,2	47,2	46,7	46,8

Fuente: “Doing Business”, 2014

### Propiedad Intelectual

Panamá firmó la Convención Interamericana para la protección comercial y de marcas en 1929. La nueva Ley de Propiedad Intelectual, aprobada en abril de 1996, cumple los requisitos de la OMC. La ley castiga la piratería de patentes y marcas y proporciona procedimientos ágiles en caso de conflicto.

A su vez, Panamá es miembro de la Organización de Propiedad Intelectual Mundial, signatario en la Convención de París para la Protección de Propiedad Intelectual y miembro en el Acuerdo de Aspectos Relativos al Comercio de los derechos de Propiedad Intelectual.

En cuanto a la regulación nacional y los acuerdos internacionales, la Ley 35 de mayo de 1996 regula los aspectos relativos a patentes (período de validez de 20 años), marcas comerciales (validez de 10 años, renovable por otros 10 años), diseño (validez por 10 años que pueden ampliarse cinco años más), modelos industriales (validez por 10 años). La Ley 15 de 1994 regula los derechos de copyright

Industria. Ley N° 28 de junio de 1995

A través de la Ley N° 28 de junio de 1995, se regulan la mayoría de los incentivos directos a las inversiones dirigidas tanto a la industria local como a la industria orientada a la

<sup>118</sup> Pueden consultarse en la web “Doing Business”.

exportación. Entre las ventajas contenidas en esta legislación, los derechos a la importación se reducen a una tasa del 3% y se incentiva el desarrollo científico y tecnológico mediante la concesión de un crédito fiscal de hasta el 25% del impuesto sobre la renta a aquellas empresas que no gocen de otros incentivos y créditos fiscales y que realicen algunas de las inversiones estipuladas al respecto. El crédito fiscal se podrá utilizar en varios ejercicios fiscales hasta cubrir el 100% de la inversión directa. (Abad, M, 1997: 33)

#### **Reforestación. Ley 24 de 23 de noviembre de 1992**

Panamá establece como prioritario el apoyo a las actividades de reforestación. A través de la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992 se regulan los incentivos aplicables a las actividades de reforestación. Tras la presentación de un plan de reforestación que lleva a cabo un ingeniero particular y el visto bueno del Instituto Nacional de Recursos Naturales y Renovables (INRENARE), el inversionista puede acogerse a los incentivos contemplados en esta Ley. (Abad M, 1997: 33-35)

### **7.4.2 Incentivos a la Inversión privada (por extensión a la IED)**

Procedemos a referirnos a las diversas regulaciones relativas a la inversión privada en Panamá. Se hará referencia tanto a las disposiciones que incentivan aquella como a las áreas económicas especiales creadas con el principal propósito de atraer el interés del inversor extranjero. Se finalizará este epígrafe con una breve referencia a la oficina dependiente del gobierno creada para la atracción de IED.

#### **Leyes de incentivos a la IED:**

##### ***Ley de Estabilidad jurídica de las inversiones en Panamá (Ley 54 de 22 de julio de 1998)***

Tiene como objetivo promover y proteger la inversión realizada en el país en todos los sectores de la actividad económica previstos en la Ley. Concretamente, las actividades permitidas son turísticas, industriales, agrícolas de exportación, agroforestales, mineras, zonas procesadoras para la exportación, zonas libres de comercio y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y del ferrocarril, generación de energía eléctrica y proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos. Además, se incluiría toda



actividad que apruebe el Consejo de Gabinete previa recomendación del Ministerio de Comercio e Industrias.

Se establece que los inversionistas extranjeros y las empresas en las que éstos participan, tienen los mismos derechos y obligaciones que los inversionistas y empresas nacionales. Se otorgan a las personas naturales y jurídicas de derecho privado que realicen inversiones dentro del territorio nacional los siguientes beneficios por un período de 10 años:

- Estabilidad jurídica salvo que medien causas de utilidad pública o interés social.
- Estabilidad impositiva en el orden nacional y municipal.
- Estabilidad de los regímenes aduaneros que se deriven de las leyes especiales.

A su vez, los inversionistas tienen las siguientes obligaciones:

- Presentar a la entidad competente para regular la inversión un plan de inversión que incluya la obligación de invertir la suma mínima de dos millones de balboas, que deberán ser ejecutados en el plazo establecido por la ley que regule la actividad y, por defecto, en un plazo mínimo de dos años.
- Estar inscrito en la entidad encargada de promover y fiscalizar dicha inversión.
- Finalizado el plazo para realizar la inversión, se deberá acreditar el importe de aquella y la actividad desarrollada.

### *Ley de incentivos para el establecimiento de Call Centers en Panamá*

En virtud del artículo 70 de la Ley 32 de Zonas Francas, quedan sujetos a los beneficios recogidos en dicha ley, las personas naturales o jurídicas que hayan obtenido una concesión de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) para la prestación del Servicio de Centros de llamadas para uso comercial (*call centers*) en concepto de llamadas internacionales.

Los incentivos son diversos:

- Incentivos fiscales: Estarán libres de impuestos directos e indirectos, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales. Además, se aplicarán los beneficios establecidos por la Ley de Zonas Francas en relación con la actividad realizada, salvo la tasa cobrada por la ASEP.

- Incentivos laborales: Las relaciones laborales dentro de una zona franca son más flexibles que en el resto del territorio nacional.
- Incentivos migratorios: Permiso de residente permanente en calidad de inversionista, permiso de residente temporal en calidad de personal de confianza, ejecutivo, experto y/o técnico por el término del contrato, visa de corta estancia en calidad de comerciante e inversionista. Los permisos serán extensibles, en igualdad de condiciones, al cónyuge, hijos menores y a los mayores dependientes del solicitante principal.

### *Fomento y Desarrollo de la Industria en Panamá<sup>119</sup>*

Se persigue incentivar el desarrollo de la industria en Panamá mediante acciones orientadas a la incorporación de tecnología de alto valor añadido, la atracción de IED y el fomento de la inversión local.

Se establecen las actividades permitidas, investigación y desarrollo, sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad y gestión medioambiental, inversiones o reinversión de utilidades, capacitación y entrenamiento del recurso humano e incremento en el empleo asociado a la producción.

Como beneficios del poseedor del Certificado de Fomento Industrial (CFI):

- Las empresas agroindustriales gozarán de un reintegro del 35% de los desembolsos realizados y las otras actividades industriales de un 25%.
- La opción de importar a una tarifa preferencial del 3% todos aquellos insumos que entren en la composición o en el proceso de elaboración de sus productos.
- La empresa que cuente con dicho CFI podrá utilizarlo para el pago de la mayoría de los impuestos nacionales, tasas y contribuciones propias. Ahora bien, solo para los pagos causados en períodos fiscales posteriores a su emisión o en los que se generó el derecho a su emisión.

---

<sup>119</sup> <http://mici.go.pa/CFI.php>

### *Certificado de Fomento a las Agroexportaciones en Panamá*<sup>120</sup>

El programa fue creado por la Ley N°82 de 31 de diciembre de 2009 con la intención de apoyar el esfuerzo agroexportador de productos no tradicionales a través del instrumento fiscal denominado Certificado de Fomento a la Agro exportación (CeFA). Supondrá la exención del pago de toda clase de impuestos, tasas, derechos y gravámenes nacionales. Servirá únicamente para el pago de cualquier impuesto nacional, con la excepción de los impuestos municipales.

Pueden solicitar el CeFA todas las empresas exportadoras agrícolas o agroindustriales con la excepción de las localizadas en zonas especiales, zonas francas, zonas libres o de aquellas personas, naturales o jurídicas, que se acojan a otros programas de incentivos fiscales.

### *Incentivos para la industria del Cine*<sup>121</sup>

Mediante la Ley N° 36 de 2007 se fomenta la industria cinematográfica y audiovisual. A parte del desarrollo de entidades y regulaciones para el desarrollo de dicha industria, se destacan los numerosos incentivos al inversor extranjero. Se otorgan incentivos fiscales, aduaneros, laborales y migratorios para las producciones extranjeras y áreas especiales designadas para el desarrollo de esta industria.

## **Áreas económicas especiales**

### *Zona Libre de Colón*<sup>122</sup>

La Zona Libre de Colón (ZLC), ubicada a pocos kilómetros del Canal de Panamá, es el primer centro de distribución del Hemisferio Occidental. Esta zona es considerada como la primera Zona Franca en el Hemisferio Occidental y la segunda más grande del mundo. El movimiento comercial anual es de 27.900 millones de dólares en 2013.

La ZLC fue creada mediante Decreto Ley N°18 de 1948 y, a la fecha, las actividades permitidas son, exportación, reexportación, importación, manufactura, venta,

---

<sup>120</sup> [http://www.mici.gob.pa/export\\_cefa.php](http://www.mici.gob.pa/export_cefa.php)

<sup>121</sup> <http://pfc.mici.gob.pa>

<sup>122</sup> <http://www.zonalibredecolon.com.pa>

comercialización y distribución, refinación y transformación de mercancías, todas las operaciones precisas para el establecimiento y funcionamiento de ZLC.

Los principales atractivos para el establecimiento en la ZLC son:

Incentivos fiscales: 0% de impuestos en ganancias por operaciones en el exterior y en los productos importados para su reexportación. Los servicios específicos que surtan efectos en el extranjero están exentos.

Incentivos migratorios: Facilidades para ejecutivos e inversionistas extranjeros.

Las vías para establecer operaciones en la ZLC son: permiso de operación, convenio de representación, arrendamiento de local, arrendamiento de lote, depósito público.

### *Zonas Francas*<sup>123</sup>

Las zonas francas se rigen por la ley N° 32 de 5 de abril de 2011. Según esta ley, las zonas francas se definen como Zonas de Libre Empresa, específicamente delimitadas, que pueden establecerse en cualquier parte del territorio nacional. Dentro de estas áreas se desarrollan todas las infraestructuras, la organización operativa y la gestión administrativa necesaria para el establecimiento de empresas de todo el mundo. Las actividades permitidas son, actividades de manufactura, ensamblaje, procesamiento de productos terminados o semi-elaborados, servicios logísticos, educación superior, investigación científica, alta tecnología, servicios ambientales, prestación de servicios de salud y servicios generales.

Entre los incentivos procede destacar:

**Incentivos fiscales:** Exoneración de impuestos y derechos de importación sobre todo bien o servicio requerido para sus operaciones. Los promotores de zonas francas están exonerados del impuesto sobre la renta en el arrendamiento y subarrendamiento. Son varias las empresas exentas al 100% del impuesto sobre la renta por sus operaciones exteriores y por sus operaciones entre sí. Concretamente, se trata de las empresas de servicios, empresas de servicios logísticos, empresas de alta tecnología, centros de investigación científica, centros de educación superior, empresas de servicios generales, centros especializados para los servicios de salud y empresas de servicios ambientales.

---

<sup>123</sup> [www.mici.gob.pa](http://www.mici.gob.pa)

**Incentivos laborales:** Las relaciones laborales en una zona franca son más flexibles que las vigentes en el resto del territorio nacional.

**Incentivos migratorios:** Permiso de residente permanente en calidad de inversionista. Permiso de residente temporal en calidad de personal de confianza, ejecutivo, experto y/o técnico por la vigencia del contrato. Visa, válida por nueve meses, en calidad de comerciante e inversionista, por leyes especiales, para efectuar negocios en zonas procesadoras para la exportación. Permisos temporales por políticas especiales (sobre todo educativas y de investigación). Todos los permisos serán extensibles a cónyuge, hijos y mayores dependientes.

### *Ciudad del Saber*<sup>124</sup>

En 1998, se crea la Ciudad del saber en la antigua base militar estadounidense de Clayton, a orillas del Canal. Se ha desarrollado un centro dedicado a la ciencia, la tecnología y la educación que regula el Decreto de Ley 6 de 10 de febrero de 1998. Las actividades permitidas son científicas, tecnológicas, culturales y de desarrollo humano.

Se ofrecen numerosos incentivos con una duración de 25 años prorrogables, más que en cualquier otra ley de incentivos:

- Incentivos fiscales: la exoneración de varios impuestos, del impuesto sobre la renta, del impuesto de importación, del ITBMS, del impuesto de inmuebles. Exoneración sobre las transferencias al extranjero cuando son realizadas para realizar un proyecto. Las empresas que producen bienes o servicios tecnológicos en el TIP no pagan impuestos directos ni de licencia.
- Incentivos laborales: Libertad para contratar al personal internacional necesario para la actividad de la empresa.
- Incentivos migratorios: Concesión de visas especiales a empleados extranjeros de empresas afiliadas y a sus cónyuges e hijos dependientes.

---

<sup>124</sup> [www.ciudadelsaber.org](http://www.ciudadelsaber.org)

En el 2004, se crea el Área Económica Especial Panamá Pacífico en la antigua base norteamericana de Howard según la Ley N° 41 del 2004. Se trata de un *hub* de negocios ubicado en 1.400 hectáreas adyacentes al Canal y a 15 minutos de la capital (Fábrega, 1997).

Se persigue crear un área para la producción de bienes y servicios de alto valor agregado y tecnología. Entre las actividades incentivadas se encuentran las sedes corporativas, los centros de llamadas, los servicios multimodales y logísticos, productos de alta tecnología, mantenimiento y reparación de aeronaves, servicios offshore, industria cinematográfica, transferencia de bienes y servicios a barcos, aviones y sus pasajeros, venta de mercancía no fabricada en esta área, destinada a la exportación cuando sea hecha por EM o sus afiliadas, subsidiarias o empresas del grupo,...

Un extenso paquete de incentivos es un claro reclamo para el inversor:

- Incentivos fiscales: Exención de cualquier tipo de gravamen sobre los servicios o bienes ingresados en Panamá Pacífico que se extiende al movimiento o almacenamiento de hidrocarburos. Exención de cualquier licencia comercial o industrial. Exención del impuesto de exportación/reexportación.
- Incentivos laborales: Flexibilidad para asignar días libres a los empleados, libertad de horario de apertura de las empresas. Se puede incrementar la contratación de extranjeros contratados por la empresa más allá del 15% si la mano de obra no existe localmente. Se justifica el despido por pérdidas o fluctuaciones del mercado.
- Incentivos migratorios: Existe una ventanilla única para las tramitaciones de visas y permisos de trabajo de los empleados. Se ofrecen visas especiales a inversionistas y trabajadores por un tiempo de 3 a 5 años que se extienden a parientes inmediatos del trabajador. Importación libre de impuestos, por una sola vez, de cualquier pertenencia personal hasta los 100.00 \$ USA.

Consecuencia de todo ello es que, a la fecha, existen 104 empresas multinacionales con sede en Panamá para sus operaciones regionales y 6 de ellas son españolas (Grupo Puig, Telefónica, Microcrédito BBVA, Banesto, Grupo Hospiten, Latamel). Otras sedes de

---

<sup>125</sup> [www.aacepp.gob.pa](http://www.aacepp.gob.pa)

<sup>126</sup> [www.panamapacifico.com](http://www.panamapacifico.com)

empresas son de Maersk, Roche, Hyundai, Peugeot, Mars, Phillips, Nestle, Adidas, Bosch, Bauer, Johnsson&Johnsson, L'oreal, Samsung,...

### ***Agencia para la Atracción de las Inversiones y Promoción de las Exportaciones (PROINVEX)***

Por otra parte, la creación de la Agencia para la Atracción de la Inversión y Promoción de las Exportaciones (PROINVEX), dependiente del Ministerio de Comercio e Industrias, es un decidido apoyo a la IED. El objetivo principal de esta entidad es promover la IED, especialmente, hacia los sectores considerados estratégicos.

En cuanto a la IED, este ente es el encargado tanto de atraer inversiones como de facilitar el establecimiento en el país. A su vez, se ocupa de identificar e intentar corregir las barreras que limitan la atracción de inversión extranjera.

Además, dicha entidad facilita la promoción de las exportaciones de productos nacionales, especialmente, de aquellos en los que se tiene una ventaja competitiva. En particular, los esfuerzos se están centrando en identificar las tendencias y oportunidades en el mercado agroexportador para definir las políticas comerciales adecuadas respecto a la producción de una producción agrícola de alto valor agregado.

### **7.4.3 Marco institucional de la IED en el ámbito internacional**

Nos referimos a los tratados de libre comercio bilaterales que, con independencia de las ventajas recíprocas que puedan establecerse en materia de inversión entre los signatarios de dichos tratados, representan un atractivo para todo inversor extranjero al ampliarse el mercado en el que se opera. Seguidamente, se hará una referencia a los tratados para evitar la doble imposición y para el intercambio de información. Se concluirá con los tratados de carácter multilateral o regional.

#### ***A) Tratados de Libre comercio bilaterales***

Desde principios del presente siglo, Panamá define una nueva estrategia en lo relativo a su política comercial. Se abandona la apertura unilateral del mercado nacional a la competencia internacional en favor de una apertura recíproca mediante acuerdos comerciales. Con esta vía se aspira compensar la estrechez del mercado panameño y modernizar el aparato productivo,

en buena medida, con la llegada de la IED. Ciertamente, la competitividad de la economía ha mejorado. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global, Panamá se ubicó en la posición 53 en el mundo en 2010, sólo superada por Chile entre las economías más competitivas de América Latina.

En particular, se considera que los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales representan la mejor opción para la economía panameña y son varios los TLC que han entrado en vigor desde el año 2000.

Con la región latinoamericana son varios los acuerdos bilaterales firmados. Como Panamá no consigue firmar un acuerdo de TLC con los países centroamericanos en bloque, se van negociando TLC con los cinco países de la subregión. En 2002, se firma un primer TLC con El Salvador y en 2006 con Costa Rica, último país centroamericano en firmar un acuerdo con Panamá. Con México se llegó a un acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones y, finalmente, se firmó un TLC en abril de 2014. En 2005, se alcanzó con Colombia un acuerdo que otorga preferencias arancelarias a un número limitado de productos.

Se va perfilando una estrategia de aproximación comercial a Asia. En 2003, se firma un TLC con la provincia china de Taiwán que abre los mercados a Asia. En 2005, entra en vigor un TLC con Singapur, dos economías complementarias lo que facilitó el ritmo de las negociaciones. A raíz de este tratado, las inversiones de Singapur en Panamá, prácticamente inexistentes hasta entonces, sobrepasan los 100 millones de dólares en 2005. En 2008, se empieza a plantear la formalización de un acuerdo comercial con China por la evolución del intercambio comercial entre ambos países que había crecido de 60,9 millones de dólares en 2004 a 426,7 millones en 2007. En particular, las importaciones desde China representaban más del 85% del valor total del comercio entre estos dos países. En mayo de 2014, se celebró la primera ronda de negociaciones para un TLC entre Israel y Panamá.

Con relación a Norteamérica, entró en vigor un Tratado de Promoción Comercial (TPC) con los Estados Unidos en 2010 y un TLC con Canadá en 2013. El 31 de octubre de 2012, entró en vigor el Tratado de Promoción Comercial (TPC) con los Estados Unidos. Las negociaciones, iniciadas en 2004, avanzaron despacio por problemas diversos, especialmente, relativos a los productos agrícolas. Se buscaron mejores condiciones que las recogidas en los TLC de los Estados Unidos con Chile, Perú o los países centroamericanos. Este acuerdo es



especialmente relevante ya que las preferencias otorgadas bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe caducaron en 2008, y la puesta en marcha del TLC de Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA por sus siglas en inglés) podía afectar ciertas ventajas competitivas de inserción comercial de Panamá en el mercado estadounidense y afectar la IED. En la medida en que Panamá se compromete con las preocupaciones de los Estados Unidos relativas a los derechos de los trabajadores, la protección de la propiedad intelectual y los estándares ambientales, se avanza en las negociaciones.

La entrada en vigor del Tratado de Promoción Comercial (TPC) con los Estados Unidos en 2012 implica la implementación de un acuerdo singular; se considera el acceso para todo el universo arancelario en bienes agrícolas e industriales y no para un grupo específico de bienes. Se incorpora una normativa que genera estabilidad y seguridad jurídica al incorporar reglas que tratan con el acceso en servicios, inversiones, barreras no arancelarias,... Con la intención de establecer un área de libre comercio entre ambos países, se establece la obligación de la progresiva supresión de aranceles a la importación de mercancías, así como, la eliminación de otras medidas no arancelarias que restrinjan el comercio.

El 1 de abril de 2013, entró en vigencia el TLC entre Panamá y Canadá, su décimo tercer socio comercial con un tratado de este tipo. Procede apuntar que Canadá es el segundo destino de las exportaciones panameñas, siendo el oro el principal producto exportado a ese país.

#### ***B) Tratados de doble imposición<sup>127</sup>:***

La legislación panameña no utiliza el término “offshore” ya que el sistema impositivo tiene una base territorial, es decir, sólo grava con impuestos el ingreso obtenido en Panamá. En consecuencia, una entidad que tiene su actividad y activos fuera de Panamá escapa al pago de impuestos.

En junio de 2000, el Grupo de Acción Financiera en contra del Lavado de dinero (GAFI) identificó a Panamá como un refugio de impuestos; se consideraba que Panamá no cooperaba en la lucha global contra el blanqueo de dinero. Como consecuencia de ello, el istmo se incluía en la lista negra de la FATF que agrupaba a quince jurisdicciones. A su vez, se indicaba que esos países disponían de un año para corregir sus regulaciones y legislaciones.

---

<sup>127</sup> Global Tax & Business Portal

En el informe anual de la FATF de 2001, se revisó dicha lista; Panamá junto con las islas Cayman, Liechtenstein y las Bahamas abandonaban aquella. Se elogiaba los esfuerzos panameños para aplicar las cuatro recomendaciones establecidas por la GAFI en un código de buena práctica que gobierna el lavado de dinero.

Por otra parte, Panamá no ha tenido necesidad de negociar tratados de doble imposición hasta hace poco más de cuatro años puesto que en dicho país no se recaudan impuestos de los ingresos procedentes de fuentes extranjeras. Una entidad que tiene sus activos o actividades fuera de Panamá no queda sujeta al régimen impositivo panameño.

Ahora bien, la presión de la OCDE y del G20 con relación al tema de la transparencia fiscal forzó al país a reconsiderar su actitud. En abril de 2009, el gobierno panameño anunciaba que se comprometía a aplicar la normativa acordada internacionalmente en transparencia fiscal e intercambio de información. Se perseguía la salida de Panamá de la lista gris de la OCDE.

La entrada en vigor de un acuerdo de intercambio de información fiscal con Francia en 2011 supuso que la OCDE anunciara que Panamá se incluía en el listado de jurisdicciones que habían implementado la normativa para el intercambio de información. El número de acuerdos implementados en Panamá ascendía a 12 que era el mínimo requerido internacionalmente para ello (OCDE, 2010).

Desde entonces, los acuerdos de doble imposición firmados se han incrementado significativamente y, en numerosas ocasiones, se han acompañado de disposiciones para el intercambio de información.<sup>128</sup>

Panamá ha firmado acuerdos de doble imposición con España (2011), Singapur, Francia, Corea del Sur, República Checa, Irlanda, Emiratos Árabes Unidos, Israel y Reino Unido que, en su mayoría, ya han sido ratificados y entrado en vigor. En abril de 2013, se iniciaron las negociaciones hacia acuerdos de doble imposición con Austria y Vietnam.

A su vez se han firmado acuerdos para el intercambio de información con los Países Bajos, EE.UU, España (2011), Israel, Canadá, Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Islandia, Groenlandia, las islas Feroe, Japón, Singapur y Francia,

---

<sup>128</sup> LOWTAX, GlobalTax & Business Portal, 2014.

En particular, el acuerdo firmado con EE.UU. para el intercambio de información en abril de 2011, facilitó la aprobación de un acuerdo de libre comercio por el congreso estadounidense tras una larga y compleja negociación.

### *C) Instrumentos multilaterales y regionales*

La incorporación de Panamá a la OMC tiene lugar en 1997 lo que supone una adaptación de las leyes nacionales de comercio. Se aprobaron la Ley 35 de Propiedad Industrial y la Ley 29 de Competencia que se expusieron en el capítulo de caracterización de la economía panameña.

Interesa referirse al acercamiento de Panamá a la Unión Europea. Las negociaciones previas se remontan al año 2006. Este año es clave para Panamá ya que se define su posición en las negociaciones con la Unión Europea (UE), destino de más del 50% de las exportaciones panameñas. Puesto que la UE solo negocia con bloques regionales, Panamá tuvo que elegir entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Finalmente, Panamá se unió a este último como socio de integración regional.

En mayo de 2006, se inician las negociaciones entre la UE, los países centroamericanos y Panamá con el objetivo de llegar a un acuerdo de cooperación que incluiría un TLC. En tanto que dicho acuerdo presupone un proceso de integración firme en el Istmo centroamericano, Panamá relanzó las negociaciones con los países centroamericanos. En 2008, se firmó un TLC con Costa Rica, último país centroamericano en firmar un acuerdo con Panamá lo que permite crear un sistema aduanero común, además de un acuerdo de asociación regional con la UE.

En 2008, la UE continuaba negociando con Panamá y los países de la subregión cómo implementar el mandato de la OMC sobre la reducción de aranceles que resolvía los diferenciales surgidos con relación a la importación de banano en 2005. No obstante, a partir de marzo de 2010, Panamá se incorporó como miembro pleno en las negociaciones del acuerdo de asociación que otorga un acceso preferencial permanente de productos panameños al mercado de la Unión Europea. Se elimina un número significativo de aranceles en productos como café, camarón, piña, melón y cigarrillos. Ello cobra gran relevancia puesto que la Unión Europea es el segundo socio comercial de Panamá, destino del 31% de sus exportaciones, concretamente, del 80% de las exportaciones agrícolas en 2010.

Finalmente, como resultado del Tratado de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, se han eliminado el 98% de los aranceles. Tiene lugar la apertura de los mercados de bienes y servicios y la contratación pública con el compromiso de aplicar el trato de nacional en licitaciones e inversiones. Por otra parte, los procedimientos aduaneros en Centroamérica van a ser armonizados con lo que la región estará integrada para favorecer el comercio intrarregional de los bienes y servicios que procedan de la UE.

## **7.5 ANÁLISIS DE LA IED DESDE LA DÉCADA DE 1990**

Procedemos a analizar el comportamiento de la IED en Panamá en el período objeto de estudio. Durante esta etapa, las entradas de IED en ALC registran un aumento significativo a partir de mediados de la década de 1990. Concretamente, destaca la evolución de las corrientes de IED en la región centroamericana y, en particular, en Panamá. El análisis, en este apartado, se centrará en una primera aproximación a los flujos de IED en la economía panameña, volumen, composición geográfica, reinversión de utilidades y relevancia de la IED por su participación en el PIB y la formación bruta de capital fijo. Seguidamente, se abordará la participación de la IED en los sectores productivos, así como, la presencia de la ET y sus modalidades en aquellos.

Procede apuntar las limitaciones de las estadísticas oficiales; se sugiere una probable subestimación de las cifras oficiales sobre la IED en toda la región centroamericana (CEPAL-IED, 2000; BID, 1993). Ello se debe, básicamente, a dos razones. Por una parte, la falta de recursos y deficiente organización de los organismos estatales encargados de recopilar dicha información. Además, el fuerte secretismo que rodea gran parte de la actividad económica impide la obtención de información fiable. Por otra parte, la existencia de zonas francas, receptoras de un importante volumen de inversión y con un deficiente registro, acentúa la subestimación de las cifras (CEPAL-IED, 2000: 56).

### **7.5.1 Aproximación a los flujos de IED**

#### **7.5.1.1 Evolución de los flujos de IED y participación en el PIB y la FBKF**

Con la intención de captar con más precisión el impacto de la IED en la economía panameña nos ceñiremos al análisis de los datos de IED neta que se recogen en los anuarios estadísticos de la CEPAL desde 1990 hasta el año 2013. Además, se utilizarán datos a precios corrientes

de mercado para facilitar la comparación de los valores de la IED. En la medida en que la inflación en Panamá se ha caracterizado por una relativa estabilidad, el criterio que seguimos nos ayudará a entender el significado de la realidad de la IED en Panamá.

A mediados de la década de 1990, la IED neta de ALC se incrementa significativamente lo que coincide con el protagonismo de los procesos de desregulación y privatizaciones en la región. Concretamente, la IED neta se incrementa de 1993 a 1994 de 10.348 a 24.230,5 millones de dólares y llega a alcanzar los 77.278 millones de dólares en 1999. Ello contrasta con los 5.700,4 millones de dólares en 1980. El proceso parece retrasarse en Centroamérica hasta el año 1997 con el papel determinante de la IED de Panamá en el cómputo total; los 415,5 millones de dólares de IED neta de Panamá en 1996 se incrementan y mantienen en torno a los 1000 millones de dólares de 1997 a 1999. La participación de la IED de Panamá en la IED total de Centroamérica es relativamente alta desde 1980 hasta 1999, destacando el porcentaje del 60,51% en 1997.

Interesa destacar la relevancia que adquiere para Panamá la IED neta a partir de 1996, por su participación en el PIB total. Los porcentajes por debajo del 3%, desde 1985 hasta 1995, contrastan con el 15,01%, 12,87% y 8,97% de 1997, 1998 y 1999, respectivamente. Desde 1998, los ingresos por privatizaciones son muy significativos. Concretamente, 584 millones de los 673 corresponden a ingresos por privatizaciones del sector transportes y comunicaciones.

El retroceso de la IED neta en ALC a principios de la década de 2000 coincide con una caída en los valores de la IED en la economía panameña. La recesión de la economía panameña afectó a los flujos de IED, destacando la caída en la IED neta en 2002; aquella se sitúa en 98,6 millones de dólares en dicho año y llega a representar el 5,77% de la IED neta en Centroamérica. No obstante, los flujos de IED se recuperaron a partir de la adopción de medidas de apertura externa y apoyo al mercado. Concretamente, se alcanzan los 2.547,3 millones de dólares de IED neta en 2006 que representan el 44,91% de la IED neta en Centroamérica y el 7,64% de la IED neta total en ALC. Este último dato es llamativo dado el tamaño relativamente pequeño de la economía panameña. Puede observarse en la Tabla 21 que en la subregión de Centroamérica, tanto Costa Rica como Panamá aportan la mayor parte de la IED neta total de aquella.

En cuanto a la participación de la IED en el PIB panameño, destacan los porcentajes alcanzados desde 2004, sobresaliendo un 13,93% en el año 2006 (Tabla 24).

A partir de 2007, se registran mayores valores de la IED neta en Centroamérica que se corresponden con un incremento generalizado en la IED de los países que integran la subregión. Ahora bien, destaca el protagonismo de Panamá y Costa Rica. Con relación a Panamá, la participación de su IED neta en el total de la región desde 2010, se sitúa como promedio en torno al 40%. A su vez, su participación en la IED neta total de ALC se sitúa en promedio en el 2,50% habiéndose incrementado aquella significativamente desde 2007 hasta alcanzar los 157548,3 millones de dólares de IED neta en 2013. A su vez, destaca la elevada participación de la IED neta en el PIB panameño, solo interrumpida en el año 2009 coincidiendo con la crisis internacional. Los porcentajes tienden a mantenerse próximos al 9% con las excepciones de 2009 y 2014 en que se registran los valores de 4,86% y 10,25%, respectivamente.

Resultan significativos los incrementos experimentados tanto en los porcentajes de IED con respecto al PIB como con respecto a la formación bruta de capital fijo (FBKF). Estas cifras se explican porque muchas de las inversiones realizadas en Panamá en los últimos años están relacionadas con sectores muy intensivos en capital (particularmente, transporte y construcción) lo que significa que los volúmenes de inversión son altos. Destaca la participación de la IED neta sobre la FBKF durante la primera mitad de la década del 2000 con valores superiores al 34% salvo en 2001 y 2002 en los que la crisis de la economía nacional se acompañó de una contracción de los flujos de IED.

A su vez, el grado de transnacionalización de la economía es alto en la medida que una parte importante del empleo, la producción o las exportaciones se vincula al conjunto de actividades controladas por ET. El número de ET registradas se incrementa de 1990 a 2007. Concretamente, las 223 empresas de 1990 aumentan a 325 en 1998 y a 643 en 2007. De estas últimas, se estimó que un 25% operaba en la ZLC, el 11% en el Centro Bancario y el 64% en el resto del país. En 2010, había 2.960 empresas instaladas en la Zona Libre de Colón (807 representadas y 2.153 usuarias).<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Departamento de mercadeo de la ZLC y Contraloría General.

#### 7.5.1.2 Composición geográfica de la IED

En cuanto al origen de la IED, en 2007, destacan como países emisores los Estados Unidos (392,5 millones de dólares), España (276,4 millones de dólares), Colombia (177,1 millones de dólares) y Japón (96,2 millones de dólares). Hay una creciente participación del capital español desde mediados de los noventa que se explica por la importancia relativa de la participación española en los sectores de los servicios liberalizados y privatizados. Se suma a ello la creciente IED procedente de España en el sector hotelero a mediados de la década del 2000.

Los principales países generadores de IED en Panamá en 2010 (según flujos acumulados en este año) son el TLC con Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), TLC con Taiwán, TLC con Singapur, TLC con Chile, TPC con Estados Unidos, TLC con Canadá, TLC con Perú, Acuerdo de alcance parcial con Colombia, México y Cuba.<sup>130</sup>

#### 7.5.1.3 Reinversión de utilidades

De 1998 al 2007, se registran significativas reinversiones de beneficios para la modernización de las empresas. El crecimiento medio anual de dicho componente fue de 53%, especialmente, en empresas establecidas en la Zona Libre de Colón. A su vez, fueron elevados los pasivos de dichas empresas frente a sus casas matrices y afiliadas; dicho renglón registró un valor medio anual de 364,8 millones de dólares, sobre todo, en empresas no bancarias.

Coincidiendo con el incremento de los flujos de IED, se registró un aumento significativo de las remesas de utilidades y dividendos hacia el extranjero de 159,6 millones de dólares en 1990 a 507,4 millones en 2007. No obstante, de 1998 a 2007, tiene lugar una mayor reinversión de utilidades. La renta de la IED en 2011 es de 2.094,4 millones de dólares de EE.UU. (14,5% superior a 2010)

Interesa referirse a algunos índices que valoran el comportamiento de la IED en Panamá con relación a la región de ALC, los EE.UU. y Alemania en 2014 (Doing Business, 2015). Se destaca un índice de protección del inversor del 5,3%, por encima del 5% que se registra en Alemania; ahora bien dicho índice es distante del 8,3% en los EE.UU. Con relación a la transparencia en las condiciones de las transacciones, el índice del 3% en Panamá coloca a

---

<sup>130</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo, Balanza de Pagos de Panamá, Inversión Extranjera Directa, 2011.

este país en una situación relativa desfavorable. El índice de transparencia de las transacciones en del 4%, 7% y 5% para ALC, los EEUU y Alemania, respectivamente.

**Tabla 18 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares)**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Panamá	218,5	67,3	135,5	108,5	144,5	169,6
Costa Rica	48,1	65,2	160,4	172,8	221,8	243,2
EL Salvador	5,9	12,4	1,9	25,2	15,3	16,4
Guatemala	110,7	61,8	47,6	90,7	94,1	142,5
Honduras	5,8	27,5	43,5	52,1	47,6	52,1
Nicaragua	-	-	-	42,0	42,0	40,0
CA	389	234,2	388,9	491,3	565,3	663,8
ALC (b)	5.700,4	5.819,50	6.758,1	10.997	12.499	10.348
Panamá/CA	56,17	28,74	34,84	22,08	25,56	25,55
Panamá/ALC	3,83	1,16	2,01	0,99	1,16	1,64

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe

**Tabla 19 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Panamá	410,6	223,0	415,5	1299,3	1203,1	864,4
Costa Rica	291,9	331,4	421,2	403,8	608,3	614,5
EL Salvador	-	38	-7,2	59,00	1102,7	162,0
Guatemala	65,2	75,3	76,8	84,4	672,8	154,6
Honduras	41,5	50,0	90,0	127,7	99,0	237,3
Nicaragua	40,0	75,4	97,0	173,1	183,7	300,0
CA	849,2	793,1	1093,3	2147,3	3869,6	2332,8
ALC (b)	24230,5	25299,1	40031,9	56199	59631	77278
Panamá/CA	48,35	28,12	38,00	60,51	31,09	37,05
Panamá/ALC	1,69	0,88	1,04	2,31	2,02	1,12

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe



**Tabla 20 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Panamá	623,9	404,6	98,6	770,8	1.003,9	1027,0	2547,3
Costa Rica	400,1	445,0	625,3	548,2	733,2	904,0	1.371,0
EL Salvador	178,4	288,7	495,9	123,1	429,6	300,2	267,4
Guatemala	229,8	455,5	110,6	131,0	154,7	208,0	551,6
Honduras	282,0	193,0	175,5	247,2	324,6	271,9	668,5
Nicaragua	266,5	150,2	203,9	201,3	250,0	241,1	265,8
CA	1.980,7	1.937	1.709,8	2.021,6	2.896	2.952,2	5.671,6
ALC	72.470,5	66.258,7	47.074,9	37.554,7	48.728,7	5.1452,0	33.323,6
Panamá/CA	31,50	20,89	5,77	38,13	34,67	34,79	44,91
Panamá/ALC	0,86	0,61	0,21	2,05	2,06	2,00	7,64

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe

**Tabla 21 Panamá y Centroamérica: IED neta (En millones de dólares)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Panamá	1.898,6	2.146,7	1.259,3	2.362,5	2.956,2	3.254	4.372,7
Costa Rica	1.633,7	2.072,3	1.339,0	1.440,9	2.120,6	1.903,8	2.424,1
EL Salvador	1.455,4	823,8	365,8	-225,5	218,4	483,6	137,2
Guatemala	719,8	737,4	573,7	782,4	1.008,9	1.205,4	1.274,9
Honduras	926,1	1.007,3	505,3	970,6	1.012,3	851,0	991,6
Nicaragua	366,4	607,2	463,3	490,5	961,1	761,3	741,0
CA	7.000	7.394,7	4.506,4	5.821,4	8.277,5	8.459,1	9.941,5
ALC	93.697,5	100.908,6	69.737,7	83.008,7	127.099,4	132.234,4	157.548,3
Panamá/CA	27,12	29,03	27,94	40,58	35,71	38,47	43,98
Panamá/ALC	2,03	2,13	1,81	2,85	2,33	2,46	2,78

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe

**Tabla 22 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares)**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
<b>IED neta</b>	218,5	67,3	135,5	108,5	144,5	169,6
<b>PIB a precios corrientes</b>	3.810,3	5.402,0	5.313,2	5.842,3	6.641,4	7.252,7
<b>IED neta/PIB</b>	5,73	1,25	2,55	1,86	2,18	2,34

Fuente: CEPAL

**Tabla 23 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>IED neta</b>	410,6	223,0	415,5	1299,3	1203,1	864,4	623,9
<b>PIB a precios corrientes</b>	-	7906,1	8151,5	8657,5	9344,8	9636,5	11620,5
<b>IED neta/PIB</b>	-	2,82	5,10	15,01	12,87	8,97	5,37

Fuente: CEPAL

**Tabla 24 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>IED neta</b>	404,6	98,6	770,8	1.003,9	1.027,0	2.547,3
<b>PIB a precios corrientes</b>	11.807,5	12.272,4	12.933,2	14.179	15.465	18.287,00
<b>IED neta/PIB</b>	3,43	0,80	5,96	7,08	6,64	13,93

Fuente: CEPAL

**Tabla 25 Panamá: Participación de la IED neta en el PIB (En millones de dólares)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>IED neta</b>	1898,6	2146,7	1259,3	2362,5	2956,2	3254	4372,7
<b>PIB a precios corrientes</b>	21121,9	24884,00	25925	28814,1	33270,5	37956,2	42648,1
<b>IED neta/PIB</b>	8,99	8,63	4,86	8,20	8,89	8,57	10,25

Fuente: CEPAL

## Relación de la IED neta de Panamá en la Formación bruta de capital fijo

**Tabla 26 Participación de la IED neta en la FBKF**  
Precios corrientes de mercado (Millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999
IED neta	223,0	415,5	1299,3	1203,1	864,4
Formación bruta de capital fijo	1.811,1	8.151,1	8.657,5	9.344,7	11.456,3
IED neta/FBKF	12,31	5,10	15,01	12,87	7,55

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe

**Tabla 27 Participación de la IED neta en la FBKF**  
Precios corrientes de mercado (Millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IED neta	623,9	404,6	98,6	770,8	1003,9	1027,0
Formación bruta de capital fijo	1811,1	2461,9	1664,8	2207,3	2351,0	2601,3
IED neta/FBKF	34,45	16,43	5,92	34,92	42,70	39,48

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.

**Tabla 28 Participación de la IED neta en la FBKF**  
precios corrientes de mercado (Millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010
IED neta	2.547,3	1.898,6	2.146,7	1.259,3	2.362,5
Formación bruta de capital fijo	17.137	17.940	23.002	24.080	24.904
IED neta/FBKF	14,86	105,83	9,33	5,23	9,49

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.

### 7.5.2 Distribución sectorial de la IED. Presencia de la ET en la economía panameña (Desde mediados 1990)

En nuestro intento de profundizar en el impacto de la IED, más allá de un enfoque macroeconómico, se persigue acompañar aquel de un enfoque sectorial. Para ello, comenzaremos haciendo un doble análisis en el período considerado. Por un lado,

reflexionaremos sobre la participación de los sectores productivos en el PIB y su aportación en el empleo. Por otro lado, se considerará la presencia de la IED en dichos sectores. Esta primera aproximación nos sugerirá, a grandes rasgos, en qué sectores puede tener más interés el análisis de la IED y, en un sentido más amplio, de la ET.

Ciertamente, el objetivo final que buscamos es el impacto de la internacionalización de la producción en la economía receptora, Panamá. Parece conveniente, avanzar en una aproximación a la presencia de la empresa multinacional en los diversos sectores a partir de varios indicadores, monto de inversión, empleos previstos, objetivos perseguidos,... A partir de ahí, se seleccionará el sector en el que abordar el impacto de la ET y, en particular, de la IED con mayor detalle. Ese estudio se abordará en el siguiente capítulo.

Hacia 1997, el sector primario representa entre el 8% y el 9% del PIB, si bien ocupa, aproximadamente, al 25% de la población. El sector secundario aporta entre el 15% y el 20% del PIB, mientras que ocupa entre el 12% y el 15% de la población activa. Finalmente, el sector terciario representa en torno al 75% del PIB y emplea a más del 60% de la población activa. Los pilares básicos del sector terciario son las áreas marítimas, la Zona Libre de Colón y el Centro Bancario Internacional. Este último genera alrededor del 10% del PIB, aunque ocupa a menos del 1% de la población activa.

En 2010, la composición del PIB por sectores económicos, es de un 5,2% en la agricultura y ocupa a un 16,1% de la población económicamente activa (PEA). La industria aporta un 14,0% al PIB y emplea al 20,4% de la PEA. Finalmente, el sector servicios aporta un 80,8% del PIB mientras que emplea al 63,5% de la población.

En consecuencia, se constata la pérdida de participación del sector primario y secundario en el PIB panameño a favor del sector terciario respecto de finales de la década de 1990. En cuanto a la composición sectorial del empleo se observa una notable caída en el empleo del sector primario y un aumento del empleo en el sector secundario que se explica, especialmente, por el incremento del sector de la construcción. Parece existir un trasvase de un 5% de empleo, básicamente agrícola, a la construcción. A su vez, se registra un ligero incremento en el sector terciario.

En cuanto a la composición sectorial de la IED, se acentúa el protagonismo del sector servicios. En 1990, el sector servicios representaba el 56% del acervo acumulado que se

incrementaría hasta representar cerca del 61% en el 2007. En estos años, destacó la IED en el segmento de transporte, almacenamiento y comunicaciones, actividades de intermediación financiera y suministro de electricidad, gas y agua. En el 2006, destaca el protagonismo de los flujos de IED en los servicios inmobiliarios. A su vez, se fue observando una disminución relativa de la IED en los sectores de comercio al por mayor y al por menor e industria manufacturera con respecto a 1990; concretamente, se registran caídas del 4% y del 1% en aquellos.

Hacia el 2010, la presencia de la IED es muy significativa y complementa la inversión pública. En ese año, la relación deuda pública/PIB es del 41,7% y la inversión pública (presupuesto)/PIB es del 19,26%.<sup>131</sup> El mayor protagonismo del sector servicios se vincula, especialmente, con el crecimiento en el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones. Además, va ganando protagonismo la participación de la intermediación financiera en el PIB. La presencia en la industria es relativamente inferior, pero en crecimiento (tanto la industria manufacturera como, básicamente, en la construcción). La participación en la educación es reducida y en el sector agropecuario es baja.

**Tabla 29 Composición de la IED por sector económico en Panamá**

Actividad	2010
<b>Intermediación Financiera</b>	31,5%
<b>Comercio al por mayor y al por menor</b>	21,2%
<b>Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	20,1%
<b>Suministro de electricidad gas y agua</b>	8,4%
<b>Actividades empresariales y de alquiler</b>	7,1%
<b>Industria manufacturera</b>	5,3%
<b>Construcción</b>	3,4%
<b>Hoteles y restaurantes</b>	2,0%
<b>Actividades de esparcimiento, culturales y deportivas</b>	0,9%
<b>Educación</b>	0,04%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Balanza de Pagos de Panamá, Inversión Extranjera Directa, 2011.

<sup>131</sup> World Fact Book. Ministerio de Economía y Finanzas, 2011.

Desde 1994, Panamá se ha posicionado como uno de los países líderes en la atracción de IED en ALC que se ha dirigido a sectores como logística, servicios financieros, zona libre, energía y bienes raíces. Además, ha habido un aumento notable de la IED en turismo y, más recientemente, en minería.

Procedemos a aproximarnos a la presencia de la ET en las diversas actividades productivas panameñas con la intención de identificar un sector en el que el estudio de la IED sea más relevante para analizar su impacto en la economía panameña. Se considerará la presencia de la ET en:

Sector primario:

1. Minería

Sector secundario:

2. Zonas procesadoras para la exportación.
3. Agroindustria.
4. Construcción.

Sector terciario:

5. Transporte: Transporte marítimo (el Canal de Panamá, hub de puertos), ferrocarril interoceánico, transporte aéreo (aeropuertos) y red vial (autopistas)
6. Inversiones en sectores estratégicos: Energía eléctrica, telecomunicaciones, infraestructura medioambiental, otros proyectos.
7. Servicios financieros.
8. Turismo.
9. Comercio: Régimen aduanero de la Zona Libre de Colón (ZLC)

## **1. Sector minero**

En 2012, con una inversión de 4.000 millones de dólares, se inicia la construcción de una planta procesadora de cobre en Donoso parte de la empresa Minera Panamá con el objetivo de iniciar las operaciones de extracción en 2015.

El proyecto tiene 30 años de vida en los que la empresa espera producir 290 mil toneladas de cobre por año lo que situará al país entre los 10 principales productores de este mineral y, concretamente, será el segundo productor de cobre per cápita del mundo.

A su vez, el proyecto generará 800 millones de dólares en seguridad social y 1.500 millones en sueldos para empleados.

## **2. Zonas procesadoras para la exportación (ZPE)**

A finales de la década de 1990, Panamá había desarrollado una economía de servicios en la que el peso del sector industrial había sido claramente reducido. El estrecho mercado interno viene a explicar parte de esa realidad, en tanto que no fue posible el desarrollo de actividades industriales a la escala necesaria para lograr costes y precios competitivos en el mercado internacional. La adhesión a Centroamérica a través de tratados bilaterales y, posteriormente, a la Organización Mundial del Comercio, permitía el acceso de Panamá a un mercado mucho mayor. Se abrían nuevos retos al tiempo que una mayor competencia. La nueva dimensión del tamaño del mercado abría las puertas a un, todavía incipiente, proceso de industrialización en Panamá.

En este sentido, la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) buscó generar un centro regional de oferta de mano de obra cualificada que se adaptara a las necesidades de las empresas que se establecieran en las ZPE. Inicialmente, se establecieron una serie de incentivos a la inversión en industrias en general y, posteriormente, a la inversión en industrias orientadas a la exportación. Los incentivos principales que ofrecía Panamá eran, fiscales (exoneración total de impuestos nacionales); migratorios, (tratamiento especial a los inversionistas, personal ejecutivo o especializado otorgando visas de residencia temporal o permanente según el caso); y, laborales. En las ZPE regía una reglamentación laboral especial, denunciada ante la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que establecía una serie de ventajas referentes a posibilidades de contratación y despido en comparación con la legislación laboral existente en el país. En cualquier caso, como incentivo diferenciador por excelencia, Panamá ofrecía su particular ubicación geográfica. (Abad, M, 1997: 30-32)

Tenía interés para las empresas que buscaban acceder a mercados en Latinoamérica, Caribe y Estados Unidos aprovechar las ventajas que ofrecían las ZPE puesto que, se desarrollaba la producción en un país del bloque dólar con la estabilidad inherente que ello conlleva; las

ventajas logísticas tanto para la importación de materias y productos como para la distribución de mercancías; se posibilitaba el acceso al mercado estadounidense a través del Caribbean Basin Initiative (CBI) y del Sistema de Preferencias Generalizadas; finalmente, se tenía acceso a las redes de distribución existentes en la Zona Libre de Colón. Por otra parte, se posibilitaba el ahorro en inversiones de capital al poder acceder a los activos disponibles tras el abandono de las bases militares.

A finales de la década de los noventa, el balance de las zonas industriales para la exportación no era demasiado positivo, aunque existían fundadas perspectivas para un futuro más prometedor. Los principales obstáculos para el desarrollo de ZPE en Panamá eran que se trataba del país más caro de la región, especialmente en lo relativo a suministros de energía eléctrica y mano de obra; había escasez de agua y de energía eléctrica; y, según algunos, existía una paralizante burocracia en las diversas operaciones,...

Las perspectivas eran esperanzadoras en tanto y cuanto se proyectaban suministros más adecuados de energía eléctrica para el año 1999; se estaba fortaleciendo la economía de mercado; el incremento de las privatizaciones estaba transfiriendo recursos al sector público para mejorar las infraestructuras; y, se imponía la decisión de desarrollar un parque global de transporte.

Un ejemplo de los obstáculos a que se enfrenta Panamá para el desarrollo de su industria orientada a la exportación lo encontramos en la inversión de Singapur en Panamá en el sector de la aeronáutica. Finalmente, no se han obtenido los resultados esperados. La estrategia de la ET persigue una mejora de la eficiencia a nivel global aprovechando los bajos costes salariales. Se pueden identificar varios aspectos como novedosos. Por una parte, las actividades realizadas en el país, se integran en las estrategias de producción y comercialización de las ET a nivel global. Por otra parte, resulta novedoso el origen de la inversión, Singapur, y la utilización mayoritaria de modalidades de subcontratación. El sector ha recibido un importante apoyo del gobierno en tanto que es considerado como motor del desarrollo industrial del país y una vía para mejorar la inserción de Panamá en la economía mundial. No obstante, los salarios relativamente elevados han impedido el éxito de esta estrategia. Finalmente, la falta de cualificación de la mano de obra no lo ha hecho posible.



En 2005, la industria manufacturera está saliendo de un proceso de reestructuración desde una protección elevada hacia un entorno más abierto. Tras 10 años de transición parece iniciarse la reactivación con un crecimiento del 2,1%. Las ramas ligadas a la actividad de la construcción van adquiriendo protagonismo desde el 2003 hasta la fecha. Ello se explica por la fuerte expansión de la construcción y minería.

### **3. Agroindustria**

Panamá dispone de ventajas naturales en el sector de la agroindustria consecuencia de una gran cantidad de horas de luz, la ausencia de veranos extremos, la calidad de la tierra que aporta mayor dulzura y agua a la fruta. Ello permite posicionar su oferta exportable en los mercados de EE.UU., Centroamérica o Europa. En particular, un atractivo para la inversión en este sector es la cercanía al mercado del Caribe, muy dependiente del turismo de productos agropecuarios.

Proinvex busca orientar la inversión extranjera hacia la construcción de caminos de acceso a áreas de producción agropecuaria, expandir los sistemas de riego y el desarrollo de la cadena de frío (Centro de distribución, centro de recopilación e instalaciones para entrega final).

### **4. Construcción**

Se trata de uno de los sectores más dinámicos en los últimos años. En el primer semestre del 2012 con respecto al mismo período del año previo, se registra una tasa de crecimiento del 28%. Ello se explica, principalmente, por las inversiones privadas y por el plan de inversiones públicas del gobierno nacional.

Se destacan grandes proyectos como la expansión del Canal de Panamá, las plantas hidroeléctricas, la construcción y remodelación de aeropuertos internacionales y el plan de reordenamiento vial (Arias, 1998).

Entre las oportunidades de inversión se destacan:

- Nuevo Centro de Convenciones: Se trata de un centro internacional cultural y de convenciones de 40.00 m<sup>2</sup> con un coste estimado de 150 millones de dólares.

- Expansión del Canal de Panamá: Se trata del proyecto más importante del gobierno panameño. La inversión estimada en un principio fue de 5.250 millones de dólares. La obra fue adjudicada al consorcio Grupos Unidos por el Canal (GUPC) liderado por la empresa española Sacyr Vallehermoso. En el consorcio participan las siguientes empresas: Impregilo (Italia), Jan de Nul (Bélgica), Construcción Urbana (Panamá), subcontratistas de diseño (las compañías estadounidenses Montgomery Watson Harza y Tetra Tech junto a la holandesa IV-Groep)
- Aeropuertos internacionales: En 2011, el aeropuerto internacional de Tocumen registró un crecimiento de pasajeros del 20%. Ciertamente, se precisaba la ampliación de dicho aeropuerto. En 2012, se inauguraba la ampliación, con una inversión de 100 millones de dólares estadounidenses, que aumentaba la capacidad física del aeropuerto en un 50%. A su vez, se planeaba la inversión de 350 millones de dólares para la construcción de otra terminal.
- Se ha construido la primera línea de metro en Centroamérica con una extensión de 13,7 kilómetros y 11 estaciones. El proyecto ha estado a cargo del “Consortio Línea 1”, integrado por FCC y Odebrecht Panamá, y su coste estimado era de 1.880 millones de dólares de EE.UU. Se está considerando el desarrollo de una segunda línea elevada que tendría una longitud de unos 20 kilómetros.
- Ciudad hospitalaria de Panamá. Este proyecto ha sido adjudicado al consorcio de FCC a un coste de 587 millones de dólares. Se trata del desarrollo de numerosas instalaciones hospitalarias que recogerán distintas especialidades en un área de unas 31,9 ha al oeste de la capital. Se estima que este proyecto generará unos dos mil empleos directos y permitirá atender a tres millones de usuarios.
- Tercer y cuarto puente sobre el Canal de Panamá. La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) contempla el desarrollo de ambos puentes junto con los viaductos y vías de acceso. Se estima el coste del tercer puente en torno a 280 millones de dólares de EE.UU. y el coste del cuarto puente entre los 600 y 1.000 millones de dólares.
- Proyecto Ocean Reef Islands. Se trata de uno de los proyectos más innovadores del mercado de bienes raíces en Panamá. Consiste en un complejo residencial con marina incluida que incluye 138 lotes residenciales en Punta Pacífica. La inversión requerida para crear las islas es de 140 millones de dólares de EE.UU. a lo que habría que agregar el coste de las viviendas.

- Nuevo puerto en isla Margarita (Colón): El proyecto consiste en la construcción de un puerto con 3 muelles con capacidad para mover 2 millones de TEU's. La inversión prevista es de 590 millones y la generación de una mano de obra de 1.500 empleados permanentes.
- Terminal de petróleo en Bahía las Minas (Colón): La ampliación del Canal implica la llegada de barcos Post Panamax y, en consecuencia, un importante aumento de demanda de la industria de bunkering. Por este motivo, en la bahía de las Minas, se realiza la construcción de una terminal de petróleo con una inversión aproximada de 800 millones de dólares aproximadamente. Se prevee la creación de 1.000 puestos de trabajo.

## 5. Transporte

Se ha desarrollado una plataforma que incluye el transporte marítimo (el Canal de Panamá, un *hub* marítimo con puertos en el Pacífico y en el Atlántico), el ferrocarril interoceánico, y una plataforma internacional de transporte aéreo para carga y pasajeros. Se suma una red de autopistas y vías que conectan ambas costas (Beume, 1997).

Son muchas las multinacionales del sector logístico con sede regional en Panamá, DHL, DAMCO, FEDEX, PANALPINA, SEABOARD Marine, Evergreen, MIT, HPH, UPS, ZIM, Crowley, CMA CGM, APL, MAERSK, Ecu Line, TNT, DB Schenker, TNT, China Shipping, Air Sea Worldwide Panamá, S.A., Kuehne+Nagel, COSCO, Lilly & Associates International,...

Como apoyo al sector logístico hay que sumar el desarrollo en el sector de las telecomunicaciones. La UNCTAD posicionó a Panamá como el país con la mejor conectividad en América Latina en 2012. Panamá está conectada con el mundo a través de 5 cables submarinos de fibra óptica.

El sector del transporte y las telecomunicaciones panameño registra altas tasas de crecimiento que se explican por el resurgimiento del comercio regional. Hacia el año 2012, este sector creció un 12,2% en el primer semestre de 2012. Concretamente, la actividad portuaria registró un incremento del 14,1%, el movimiento de contenedores se expandió un 9,1% en los siete primeros meses mientras que el transporte aéreo creció un 19,7%. En paralelo, las

telecomunicaciones continuaron con su buen desempeño y registraron un crecimiento del 13,2%.

### *Red vial (autopistas)*

El gobierno panameño inició un ambicioso programa de rehabilitación vial a finales de la década de 1990. Se comenzó con la ampliación de su red de carreteras. En particular, se concluyeron dos autopistas por un valor aproximado de 500 millones de dólares, adjudicados a dos empresas mexicanas. (Abad, M. 1997: 24).

En 2012, se aborda una reorganización de la red vial de la capital para el año 2014 por un presupuesto aproximado de 1.500 millones de dólares. Además, se aprueba la expansión de los corredores Sur (ensanchado hasta 6 carriles) y Norte (se prolonga hasta el aeropuerto) a un coste de 290 millones de dólares.

### *Vías férreas*

A finales de la década de 1990, se plantearon diversos proyectos entre los que destacó la habilitación del ferrocarril transístmico para el movimiento de carga y personas entre la Ciudad de Panamá y Colón. Se pretendía que los contenedores llegasen a Panamá por barco y se descargasen en los puertos de carga y descarga de mercancías. La mayoría de los barcos no cruzarían el Canal sino que las mercancías se trasladarían de una a otra costa a través del llamado “canal seco”.

La comisión evaluadora, tras un conflictivo proceso de privatización, adjudicó el ferrocarril a la empresa americana Kansas City Southern Railway (K.C.S.I) y se firmó el contrato entre el Estado y la Panama Canal Railway en 1998. El proyecto se ha ubicado dentro de las provincias de Panamá y Colón; se trata de un área conformada por un conjunto de recintos ferroviarios intermodales aduaneros. Se facilita el tránsito expedito de las mercancías entre zonas francas y recintos portuarios con un régimen aduanero especial. El ferrocarril tiene terminales intermodales en los puertos de Balboa y Cristóbal (puertos ubicados en los terminales Atlántico y Pacífico del Canal de Panamá). La compañía invirtió en el proyecto, aproximadamente, 30 millones de dólares durante los primeros cinco años y le paga al Estado una suma correspondiente al 10% de los ingresos brutos. (Pamarola, V. 1999: 179-185)

El ferrocarril conecta ambos océanos con 76,5 km de extensión en una hora y media. Su capacidad anual promedio es de 650.000 contenedores por año. Panamá es el único lugar del mundo en donde es posible mover contenedores por vía terrestre desde el océano Atlántico al océano Pacífico en menos de 4 horas. Concretamente, se ha establecido una conexión ferroviaria entre el Puerto de Balboa (Océano Pacífico) hasta el Puerto de Cristóbal (Océano Atlántico)

### *Aeropuertos*

Se inició un proceso de ampliación de la red aérea panameña.

**Tocumen:** Es el único aeropuerto internacional del país y, tras un proceso de licitación de empresas internacionales, se procedió a su privatización.

**France Field:** Es el aeropuerto de la Zona Libre de Colón y se privatizó conjuntamente con el de Tocumen, siendo común la empresa adjudicataria.

**Howard:** Es una antigua base aérea norteamericana que empezó a utilizarse para el manejo y distribución de carga aérea tras haberse rechazado por Panamá la propuesta norteamericana de establecer un centro multilateral de lucha antidrogas para dicha base.

**Albrook:** Es una pista de aviación de una ex base militar norteamericana que pretendía, inicialmente, recuperarse como un aeropuerto de jet privados y avionetas.

### *Transporte marítimo*

Lo integra el Canal de Panamá y los servicios portuarios. Concretamente, el índice de conectividad marítima 2012, que anualmente elabora la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), determinó que Panamá tiene la mejor conectividad marítima de Latinoamérica ya que 23 compañías desplazan 324 buques con una capacidad total de carga de 1,28 millones de TEU'S. Según la CEPAL, los puertos panameños de Colón y Balboa registran el mayor movimiento de contenedores a través de los puertos de ALC en 2011, con una carga superior a los 3000.000 TEU's. El puerto brasileño de Santos, en tercer lugar en cuanto a carga contenedorizada, no llega a la carga de 3000.000 de TEU'S.

## El Canal de Panamá

Esta vía de transporte es un motor clave del comercio internacional. En 2012, transitaron 14.544 naves por esta vía acuática lo que supuso el tránsito de 333 millones de toneladas a más de 120 rutas. El CP está complementado por la infraestructura portuaria.

Las demandas del comercio internacional y del transporte marítimo han justificado la reciente ampliación del Canal de Panamá. Se preveía la finalización de esta obra en 2014, pero ha concluido en junio del 2015.

## Servicios portuarios

A mediados de los noventa, el sistema portuario nacional<sup>132</sup> comprendía 15 puertos y tres terminales petroleras que eran regulados por la Autoridad Portuaria Nacional (APN). En particular, destacaban dos puertos en cada uno de los terminales del Canal, Balboa, en la costa pacífica y Cristóbal cerca de Colón, en la costa atlántica. El gobierno panameño comenzó a modernizar el sistema portuario del país y se concedieron licencias para la construcción y operación de nuevos puertos.

*Privatización de los puertos Balboa y Cristóbal:* En 1997, una empresa de Hong Kong, “Hutchison Whampoa CO”, muy ligada a la República Popular China, adquirió la concesión para la administración de los puertos de Balboa y de Cristóbal. La reversión de estos puertos a Panamá supone una oportunidad para la economía nacional. Hasta su entrega por los Estados Unidos, estas instalaciones fueron utilizadas como apoyo a la actividad del Canal de Panamá y a las bases militares norteamericanas; la explotación de los puertos no respondía a criterios mercantiles.

Finalmente, se adjudicó la explotación de los puertos terminales del Canal a la Hutchison mediante la ley N° 5 del 16 de enero de 1997 por la que se aprobaba el contrato entre el Estado y la Sociedad Panamá Ports Company S.A firmado el 12 de diciembre de 1996, para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de los puertos de contenedores, ro-ro, de pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal. La empresa, como anualidad fija, se comprometía a un pago anual por 22,2 millones de dólares en abonos mensuales; anualidad que se revisaría transcurridos seis años.

---

<sup>132</sup> Abad, M. (1997): “Guía de Negocios”, pág. 12, Panamá.

Como anualidad variable, se pagaría un 10% de los ingresos brutos derivados de la actividad de los puertos. Por otra parte, el Estado mantenía una participación en las acciones de esta empresa del 10%; nombraría un miembro en la Junta Directiva y quedaba exento de contribuciones y aportes en caso de aumento de capital. Posteriormente, mediante la Ley N° 15 del 17 de febrero de 1998, se celebró un acuerdo entre el Estado y la Panamá Ports Company S.A. para revisar el área de los puertos de Balboa y Cristóbal, de tal manera que se hiciera posible el desarrollo de otros proyectos, tales como la operación del ferrocarril de Panamá, la relocalización del aeropuerto de Paitilla en el área de Albrook Field, el desarrollo del corredor norte y la relocalización y construcción de la avenida Gaillard.<sup>133</sup>

*Terminal de contenedores de Colón:* Evergreen, compañía naviera de Taiwan, fue adjudicataria de la concesión para la construcción y explotación del puerto de Coco Solo; se trataba de un proyecto localizado cerca de la Zona Libre de Colón. Con un coste aproximado de \$115 millones se financiaba la construcción de un terminal de contenedores de Evergreen de Taiwan y un socio local en el Caribe (Chen, 1997 a; Chen, 1997b).

*Terminal Internacional de Manzanillo-Panamá, SA (M.I.T.):* A mediados de los noventa, ya estaba en funcionamiento otro puerto de contenedores en el terminal atlántico del Canal, la Terminal Internacional de Manzanillo-Panamá, SA (M.I.T.). Con una inversión conjunta entre Estados Unidos y Panamá de \$220 millones, la empresa privada “Manzanillo International Terminal de Panamá SA.” se estableció en el sector Atlántico, en el puerto internacional de Manzanillo. Este puerto contaba con el muelle de contenedores más grande del mundo, manejando 22.000 contenedores por mes.

*Farfán:* Se proyectaba otro proyecto en Farfán, que consistía en la construcción de un puerto de contenedores al servicio de los barcos más grandes que sólo sería operativo tras la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá. Se trata de un proyecto a largo plazo, que no podrá iniciarse hasta el año 2020.

*Rodman:* A finales de los noventa, el gobierno panameño estudia el futuro de la base naval de Rodman, en la vertiente pacífica del Canal, devuelta por los Estados Unidos en 1999.

---

<sup>133</sup> Con relación a las obligaciones, anualidades a pagar por la compañía Port Company S.A, las obligaciones del Estado panameño y los términos de finalización del contrato ver, Palmarola V., y Robles Y, 1999: 147-160.

A la fecha, los puertos panameños son considerados entre los más modernos de AL y configuran el centro logístico mayor en la región. Los puertos de contenedores, que amplían la capacidad del Canal, actúan como centros de transbordo y redistribución de mercancías. Panamá ofrece acceso directo a un mercado de más de 3,5 billones de personas. Se movilizaban más de 4 millones de TEU's anualmente hacia el año 2010. En noviembre de 2012, la infraestructura portuaria había manejado un volumen anual de 6,3 millones de TEUs de carga.

“The Global Competiveness Report 2012-2013” evalúa muy favorablemente la calidad de la infraestructura portuaria panameña. Se considera que aquella es eficiente y bien desarrollada, de acuerdo a normativas internacionales. Concretamente, se sitúa a Panamá en el cuarto lugar del mundo tras las infraestructuras portuarias de Países Bajos, Singapur y Hong Kong. A Alemania y a España se les posiciona, según dicho ranking, en noveno y catorceavo puesto, respectivamente.

## **6. Inversiones en sectores estratégicos: Privatización y desregularización de servicios públicos.**

A continuación, abordaremos las privatizaciones de sectores estratégicos tales como, la energía eléctrica, las telecomunicaciones y la infraestructura medioambiental.

**Energía eléctrica:** A lo largo de 1997, tiene lugar una profunda reestructuración del sector eléctrico en Panamá. Desde 1961, este sector había estado en manos del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), que integraba como monopolio público la generación eléctrica, la transmisión y la distribución. La Ley de 3 de febrero de 1997 estableció un nuevo marco regulador e institucional para la prestación del servicio público de la electricidad. Se procedió a desagregar los servicios de generación, transmisión y distribución para que fueran prestados por distintas empresas, al tiempo que se permitía que dentro de cada grupo operasen diversas empresas. En el campo de la generación eléctrica, se estableció que la entrada de capital privado fuera totalmente libre; en el campo de la transmisión eléctrica, por motivos estratégicos, se mantuvo el control estatal mediante la creación de una única empresa propiedad del Estado; en el campo de la distribución, se pretendía que surgieran nuevas empresas que debían prestar el servicio a quien lo solicitara, tener una concesión y pactar libremente su abastecimiento de energía.



La regulación del sector quedaba a cargo del Ente Regulador de los Servicios Públicos y de la Comisión de Política Energética. En 1997, el consumo de energía por persona en Panamá era bajo respecto a otros países y con una cobertura en torno al 65%. En consecuencia, el proceso de privatización del IRHE podía ser atractivo para la inversión extranjera. Ahora bien, se establecía una importante limitación, la Ley 31 del 3 de febrero de 1997, que regulaba el proceso de privatización, establecía que toda empresa participada por capital estatal no podría entrar ni siquiera en el proceso de precalificación.

**Telecomunicaciones:** en 1995 se inició el proceso de reestructuración del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), cuyos servicios eran un monopolio estatal. La privatización del INTEL se llevó a cabo mediante un proceso de precalificación y licitación pública internacional. La empresa adjudicataria del 49% de las acciones fue la británica Cable & Wireless. Los servicios de telefonía fija eran monopolio de INTEL S.A. y de Cable & Wireless durante un plazo de 5 años. En el año 2002, el mercado se abriría a la competencia.

En cuanto a la telefonía móvil, la empresa adjudicataria de la “banda B” fue BELL SOUTH.

**Infraestructura medioambiental:** Uno de los mayores problemas de Panamá era la carencia de infraestructuras para el tratamiento de aguas residuales. En 1997, estaba pendiente la discusión y aprobación del marco regulador del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN). En este sentido, tanto la instalación de plantas de tratamiento como de acueductos se planteaban como proyectos a realizar bajo el sistema de concesión privada.

**Otros proyectos:** Además, existían planes de privatización para casinos, el hipódromo, sector azucarero, servicios de salud y minería.

## **7. Servicios financieros**

A finales del siglo XX, el CBI agrupaba a más de 96 instituciones provenientes de todas partes del mundo (Antelo, 1994). Además, el crecimiento del centro bancario estimuló la creación de muchos bancos netamente “panameños” que financiaron muchas de las operaciones bancarias de la economía local panameña y que, además, fueron participando en

la actividad de la banca internacional. Se podían contabilizar 18 bancos de capital panameño.<sup>134</sup>

En el marco de la reestructuración que afronta el sector financiero, desde mediados de la década de 1990 hasta bien avanzado el primer decenio del siglo XXI, se puede explicar la disminución del número de bancos del CBI panameño. Se consolidaron bancos como consecuencia de la intensificación de la competencia y los procesos de privatización en la región. Por otra parte, se debilitó la imagen de la plaza panameña lo que explica el esfuerzo de la Superintendencia de Bancos en fortalecer la supervisión. Además, las diversas crisis en la región latinoamericana, obligaron a hacer ajustes en el sector desde mediados de los noventa. Todo ello afectó al número de bancos de la plaza bancaria panameña. Concretamente, los 109 bancos en 1994 se redujeron a 97 en 1998 y a 73 en 2004.

La tendencia se invierte en el año 2005, en el que se incrementa el número de bancos; los 73 bancos de 2005 aumentan a 75. El alto crecimiento registrado en diversos países de la región atrajo el interés de los bancos, básicamente, sudamericanos. A su vez, las perspectivas de expansión de la economía panameña y sus grandes proyectos en infraestructuras fueron un reclamo para los bancos extranjeros. Por otra parte, los atentados del 11 de septiembre introdujeron cambios relevantes en el sector. El compromiso con la transparencia explica el desplazamiento de varias entidades de los paraísos fiscales del Caribe a la plaza panameña.

En 2012, el CBI estaba compuesto por 93 bancos (nacionales e internacionales) y se regía estrictamente por los principios del Convenio de Basilea II. Los activos totales y las utilidades a julio de 2012 eran de 87,8 billones y 719,3 millones de dólares de EE.UU., respectivamente.

“The Global Competitiveness Report 2012-2013” valora muy positivamente dos indicadores financieros en Panamá, la accesibilidad a los servicios financieros y la solvencia de los bancos. Se asegura la provisión de servicios financieros a precios accesibles lo que sitúa a Panamá, en cuanto a accesibilidad a los servicios financieros, en segundo lugar tras Hong Kong en una lista en la que Taiwan, Singapur y Suiza queda en cuarto, quinto y octavo lugar, respectivamente.

Por otra parte, los estados financieros de los bancos panameños son generalmente saludables por lo que se sitúa a Panamá, según los indicadores de solvencia, en cuarto lugar tras Canadá,

---

<sup>134</sup> Ardito, N. (1999), “Centro Bancario Internacional.

Sudáfrica y Nueva Zelanda. Por delante de la solvencia de los bancos de Hong Kong, Singapur, Noruega que se sitúan en séptimo, octavo y noveno lugar en la lista de “The Global Competitiveness Report 2012-2013”

## **8. Turismo**

El gobierno panameño, desde 1992, considera el desarrollo turístico como una prioridad nacional. Se considera que el territorio istmeño tiene muchos atractivos turísticos que no han sido explotados convenientemente; costas sobre los dos océanos, gran variedad de climas, vegetaciones y faunas, culturas indígenas,... El interés en promover el turismo se ve reforzado por la retirada de las bases militares norteamericanas que aportaban el 30% o 40% de la ocupación hotelera en el país (Palmarola y Robles, 1999: 164).

A través de La Ley N° 8 de 14 de junio de 1994 se regulan los incentivos en materia turística (Abad, M., 1997: 26-29). Tras la aceptación de las propuestas de las empresas interesadas al Instituto Panameño de Turismo (IPAT), la empresa se inscribe en el Registro Nacional de Turismo, activándose el proceso de incentivos previstos en la Ley.

Ahora bien, como contrapartida a una legislación atractiva en materia turística y a las ventajas que ofrecía Panamá, no podía eludirse la existencia de ciertos inconvenientes como la complejidad administrativa en la tramitación de expedientes de inversión, las deficiencias de infraestructuras y carencia de recursos presupuestarios para corregirlas, la inseguridad en relación con la titularidad de los terrenos (en la zona atlántica, los títulos no garantizaban la propiedad de los terrenos) y la escasa formación profesional.

Entre los proyectos turísticos que se iniciaron, destaca el centro turístico de Amador, el turicentro de Veracruz para la observación de aves, flora y fauna tropical y el funcionamiento de la escuela de hostelería suiza IHTTI/Touristconsult de administración de hostelería y turismo.

A la vista de la relevancia que va adquiriendo este sector, el gobierno de la República considera la necesidad de diseñar un plan estratégico. Finalmente, impulsado por el sector público y privado, se aplica el Plan Maestro de Turismo Sostenible 2007-2020 que es desarrollado por la firma “Tourism & Leisure Europraxis Consulting”. Este marco contiene hitos e indicadores de cumplimiento que concretan el contexto en que tendrá lugar el

desarrollo y crecimiento del sector turístico. Todo ello genera certidumbre, seguridad jurídica y transparencia lo que favorece la inversión.

El citado plan es aplicado a través de la Autoridad del Turismo de Panamá (ATP). Se agrupan distintas instituciones, públicas y privadas, que se encuadran en el ámbito de turismo, al tiempo que se establece la coordinación interinstitucional como prioridad para un desarrollo efectivo. En particular, a dicho plan se agrega una desarrollada conectividad aérea con más de 54 destinos.

Entre los proyectos que promociona PROINVEX pueden citarse:

- Construcción y modernización de nuevos aeropuertos (en las provincias de Colón y David)
- Proyecto de ampliación del aeropuerto internacional de Tocumen Fase II a V. Proyecto a finalizar en 2030.
- Desarrollo de infraestructura vial y de cobertura de necesidades básicas en zonas con potencial para atraer turismo de lujo (zona de Farallón, Archipiélago de las Perlas, Ciudad de Panamá, Península de Azuero y Santa Catalina, Área Occidental en Chiriquí)
- Desarrollo de alojamiento orientado al turista.

## **9. Comercio: Régimen aduanero de La Zona Libre de Colón (ZLC)**

La ZLC ha sido un elemento clave para la economía nacional de Panamá. A finales de la década de 1990, aportaba en torno a un 10% (Herrera, 2009). Ahora bien, pese al establecimiento directo de más de 1.900 compañías y unos movimientos anuales de aproximadamente 10.000 millones de dólares, la fuerza laboral empleada apenas alcanzaba el 0,5% de la población activa hacia 1997. (Abad, M., 1997: 13)

En 1999, en un área de más de 400 hectáreas, operaban 1.804 compañías, de las cuales 1.350 eran usuarias y 454 representadas. Su potencial de mercado superaba los 525 millones de consumidores en Latinoamérica y el Caribe. En lo que se refiere al empleo generado por la ZLC, hasta agosto de 1999, en toda la zona franca, 14.107 empleados, registrándose un promedio de 5.608 empleos eventuales. (Zona Libre de Colón, 1999: 178-80, 182).

Hacia el año 2012 es sede de 3.042 operadores. En 2011, manejó un volumen comercial superior a 29 billones de dólares de EE.UU. que representaba el 7% del PIB panameño. Además, contaba con más de 30.000 empleados.

Procede aproximarse con cifras a la presencia de la IED en la ZLC:

**Tabla 30 IDE en ZLC** (En millones de dólares de Estados Unidos)

2007	2008	2009	2010	2011	2012 III Trimestre
373,2	381,1	221,6	386,1	477,1	1,098

Fuente: Proinvex Panamá, 2012

En paralelo, interesa conocer a los principales socios comerciales de la ZLC porque la evolución de sus economías condicionará el desarrollo de la ZLC. Se puede observar la composición geográfica de los flujos en 2012.

**Tabla 31 Estructura geográfica del comercio en la ZLC en 2012**

Destino de Re-Exportaciones	Origen de Importaciones
<b>Puerto Rico (21,5%)</b>	China (37,2%)
<b>Venezuela (19,8%)</b>	Singapur (22,0%)
<b>Colombia (11,4%)</b>	Estados Unidos (8,1%)
<b>Panamá (8,1%)</b>	Hong Kong (4,7)
<b>Costa Rica (3,9%)</b>	México (3,7%)
<b>Ecuador (3,4%)</b>	Vietnam (1,9%)

Fuente: Proinvex Panamá, 2012

## 7.6 CONCLUSIONES SOBRE LA ET EN PANAMÁ

A continuación, aportamos algunas reflexiones sobre la actividad de la ET en Panamá desde sus comienzos hasta la fecha. Finalmente, fundamentaremos la elección del estudio de la IED en un sector relevante para Panamá, el sector portuario, en base a dos criterios. Se tendrá en cuenta tanto la relevancia de dicho sector en el PIB panameño como la presencia de la ET en el mismo. Somos conscientes de que la participación de un sector en el PIB es insuficiente

para justificar su relevancia para la población panameña. Se parte de un criterio para acotar nuestro estudio, pero en el capítulo siguiente se profundizará en el impacto de la IED en dicho sector sobre la economía y población por su incidencia en otros aspectos como el empleo, el medio ambiente, las sinergias generadas, la calidad del servicio prestado,... que han quedado establecidos en la propuesta metodológica desarrollada en un capítulo previo.

### **7.6.1 Reflexiones/Balance sobre la actividad de la ET en Panamá**

La actividad de la ET en Panamá es relativamente temprana con respecto a América Latina y, más concretamente, con respecto a la subregión de Centroamérica. Ello se explica más que por su proximidad con los EE.UU. por el temprano interés de dicho país en Panamá. Ahora bien, a los iniciales objetivos estratégicos y comerciales se fueron sumando otros atractivos.

Los primeros intereses de la ET en Panamá, por razones geográficas, son comerciales y, básicamente, de entidades estadounidenses. La implicación de EE.UU. en la independencia de Panamá de Colombia en 1903 con el objetivo de construir un Canal por el istmo condicionó la estructura económica panameña hasta 1999. A partir de esta fecha, la regulación formal consciente de las sucesivas administraciones panameñas ha alterado la inserción externa de su economía nacional. En particular, se ha alterado la relación de Panamá con la ET.

Interesa apuntar que una de las recomendaciones de la CEPAL en cuanto a la IED en los últimos años, apostar por su diversificación sectorial, acontece en fechas tempranas en Panamá. No obstante, se echa en falta la diversificación en el origen/destino del capital extranjero. Hasta bien avanzado el siglo XX, el protagonismo de los EE.UU. es evidente y condicionará el desarrollo de la economía panameña.

Hasta mediados de la década de 1970, la ET está muy presente en el sector primario a través de los enclaves bananeros y la explotación minera. En paralelo, va ganando protagonismo la presencia de la ET en el sector terciario. Al tiempo que se incrementa la presencia estadounidense, justificando garantizar el funcionamiento del Canal, se asiste a la privatización y desregulación de importantes servicios públicos desde principios del siglo XX. Este es el caso de la prestación de los servicios de energía eléctrica, suministro de agua, hielo,... A su vez, se establecen diversas entidades de EE.UU. relacionadas con el comercio en la Antigua Zona del Canal, que quedan al margen de la regulación panameña. Muchos de

los impactos negativos de la ET en ALC en la segunda mitad de 1990 pueden encontrarse en Panamá en etapas tempranas. Lamentablemente, quizá por su estudio tardío o los intereses encontrados, no llegaron a aprovecharse varias de las lecciones recibidas. Ciertamente, pueden rastrearse ejemplos en la desregulación de los servicios públicos, la IED en el sector agrícola, minero, comercial, de transporte, bancario,...

En consecuencia, la presencia de la ET, si bien contribuye a modernizar algunos servicios públicos, se vincula con la generación de dos enclaves muy diferenciados, el enclave bananero y el enclave del Canal. En el primer caso, nos encontramos ante la realidad que en mayor medida vincula a Panamá con su entorno regional. La economía bananera genera una realidad socioeconómica propia y común en Centroamérica que lleva a aunar a la población de la región para romper su vínculo con el inversor extranjero en los términos establecidos en la década de 1970.

Por el contrario, el enclave del Canal diferencia a Panamá del resto de toda América Latina y Caribe. Se desarrolla una singularidad que tiende a aislar a la economía istmeña por la carencia de vínculos con el entorno. En este sentido, se echa en falta la participación de Panamá en los procesos de integración regional. En el área segregada, la empresa estadounidense está muy presente, pero se compite con la empresa nacional en unas condiciones muy desiguales.

A partir de la década de 1940, con la creación de la Zona Libre de Colón, se incrementa la presencia de ET vinculadas con el comercio que redistribuyen desde Panamá sus mercancías, básicamente, al resto de ALC. En la década de 1970, la creación del Centro financiero internacional es un atractivo para el capital financiero internacional. Ahora bien, las sinergias del capital internacional, comercial y financiero, con la economía nacional han sido limitadas. En el primer caso, el interés se centra en la creación de puestos de trabajo. Habrá que esperar a la administración de Torrijos en el 2004 para que empiecen a gravarse las rentas obtenidas por las empresas que operan en la ZLC. En cuanto al CBI, su aporte en la financiación del crecimiento panameño se retrasa hasta mediados de la década de 2000. Ciertamente, desde el 2004, la participación del CBI en el crédito interno ha ido cobrando relevancia.

La política de industrialización por sustitución de importaciones en la década de 1960 coincide con una actitud distante hacia la ET. En esa línea, se adoptan diversas acciones

contrarias a la ET. Se producen las expropiaciones de la Compañía de Fuerza y Luz en 1968, de las propiedades de la compañía bananera UFCO en 1972. Se acentúa el nacionalismo panameño frente a la presencia de lo que puede considerarse varias ET, pero de naturaleza pública, la entidad canalera, las bases militares, las entidades que operaban en la Zona del Canal. En consecuencia, se impone un relativo proteccionismo que no se altera hasta finalizar la crisis de los ochenta (Foro Económico Social Alternativo, 2003).

Las sucesivas administraciones panameñas, desde finales de la década de 1990, han abordado diversas reformas estructurales, desarrollos legislativos y creación de entidades en favor de una economía más abierta que busca atraer al capital extranjero para respaldar la modernización de sus servicios e infraestructuras. A su vez, se han hecho esfuerzos por atraer al inversor extranjero para respaldar el desarrollo industrial y de capacitación del capital humano con proyectos como la creación de zonas procesadoras para la exportación y la Ciudad del Saber.

Por otra parte, hacia finales de la década de 1970, los intereses políticos de los Estados Unidos en Panamá son revisados y las relaciones entre ambos países obedecen, en mayor medida, a criterios económicos en unas condiciones cada vez más favorables para Panamá. La progresiva retirada de EE.UU. se acompaña de valiosos activos que Panamá ha ido integrando en su desarrollo económico. En este marco particular, la ET ha encontrado no pocos incentivos para establecerse en Panamá. Ello acontecía en un contexto generalizado, en ALC, en favor de una mayor apertura de sus economías tras la crisis de los ochenta. Los sucesivos gobiernos panameños, se sumaban a los procesos de desregularización y privatizaciones hacia una modernización de sus economías.

A partir de la aproximación a la actividad de las ET en Panamá en los últimos años, pueden extraerse algunas conclusiones sobre la expansión de la ET en esta economía. A su vez, se constata que existen varias coincidencias con las características del proceso en la región.

- Desde mediados de los noventa, en línea con la mayoría de los países de ALC se aplican en Panamá un conjunto de medidas que persiguen atraer IED y, en general, el interés de la ET. Las ventajas competitivas identificadas son la posición geográfica, el dólar como moneda de curso legal, la infraestructura de transporte (el Canal),... Se buscará mejorar la competitividad internacional a partir del aprovechamiento de estas



ventajas. Se asume un patrón de inserción externa que considera las ventajas de localización como ventajas comparativas de acuerdo a la teoría neoclásica del comercio internacional.

- Como consecuencia de tales medidas y de otros factores, se asiste a una creciente presencia de la ET en Panamá. Ahora bien, el comportamiento ha sido diferente por sectores y junto a la presencia tradicional en el sector del comercio y financiero, se asiste a una creciente presencia en el sector de transportes, construcción en general y turismo. A parte, como en el resto de ALC, destacan las inversiones realizadas en los sectores de servicios liberalizados y privatizados. Más recientemente, llama la atención la importante entrada de IED en el sector minero.
- La economía panameña se suma a las tendencias de liberalización y privatización de servicios públicos que se impone en América Latina. A través de la compra de activos públicos existentes o de la inversión en nuevos activos, las ET acceden a nuevos mercados en expansión.

### 7.6.2 Razones que explican el protagonismo de la ET.

Las estadísticas constatan que la presencia de la ET en Panamá ha sido relevante desde principios del siglo XX. Desde finales de la década de 1990 (FMI, 1993; 1995), el fenómeno se ha intensificado y no solo los flujos de entrada de la IED, sino la IED neta muestra un continuado crecimiento que se ha acentuado en los últimos años. Ello se justifica por las numerosas *ventajas* que Panamá ofrece *al inversor extranjero*:

- Economía en crecimiento: El país ha crecido un 8% anual de promedio durante los 10 últimos años y las proyecciones internacionales hablan de un crecimiento entre el 6% y el 7%. Según el FMI, el crecimiento registrado es superior al de las economías avanzadas y sitúa a Panamá como la tercera economía más competitiva de ALC (World Economic Forum, 2015).<sup>135</sup>
- Sistema político estable. Panamá tiene un sistema democrático estable y los gobiernos priorizan las alianzas público-privadas para el desarrollo. La creación de la Agencia de

---

<sup>135</sup> Ahora bien, no solo importa cuánto se ha crecido; también es relevante cómo se ha crecido. Según hemos visto en los capítulos 5 y 6, Panamá es una de las economías de ALC con mayor desigualdad en la distribución de los ingresos.

la Atracción de la Inversión y Promoción de Exportaciones (PROINVEX) ha sido un acierto tanto para atraer al inversor como para guiarle en su establecimiento.

- Estabilidad económica puesto que el nivel de inflación se mantiene relativamente estable, en torno al 2%, y el país no realiza ninguna devaluación puesto que su moneda, el balboa, está en paridad con el dólar. El dólar es la moneda de curso legal.
- Facilidades de crédito: Se conceden hipotecas hasta 30 años y el crédito puede concederse por el 80% del bien.
- Amplio desarrollo del sector de bienes con nuevas construcciones. En particular, facilidades para el desarrollo de proyectos turísticos con importantes exenciones de impuestos.
- Clima estable y baja siniestralidad: Tiene un nivel de seguridad bueno y una baja incidencia en desastres naturales lo que contrasta con su entorno regional más inmediato.
- País con perspectiva riesgo positiva: A la fecha, las agencias calificadoras de riesgo Moody's, S&P y Fitch otorgan el grado de inversión internacional a Panamá y consideran favorables las perspectivas del país (Standard & Poor's 26, Moody's 27, Fitch Ratings 28: 2015). Ocupa el puesto 52 entre 189 países en cuanto a facilidad de invertir y hacer negocios según *Doing Business* del Banco Mundial y el puesto 40 de 148 países en el índice de competitividad global.
- Estabilidad jurídica y orientada al fomento y promoción de inversiones: Destaca la Ley de Estabilidad Jurídica que protege la inversión con un importe mínimo de 2 millones de dólares (la IED asciende a 4.836 millones de dólares). A parte, existen leyes que ofrecen incentivos fiscales (Ley de Reforestación, ley de Sede de Empresas Multinacionales, Ley de Zonas Francas, Turismo, Cinematografía, Minería,...)
- Profundización en la apertura comercial en paralelo con la firma de numerosos Tratados de Libre Comercio de carácter bilateral.
- Política migratoria y fiscal favorable a los extranjeros. Se garantiza la igualdad de trato a ciudadanos extranjeros y locales en las operaciones de inversión y la propiedad. Hay 50 nacionalidades que tienen posibilidad de obtener la residencia permanente. El extranjero jubilado residente en Panamá tiene las mismas ventajas que el nacional.
- Los ingresos obtenidos por los residentes en el extranjero están exentos de tributación y, además. En cualquier caso, Panamá ha firmado tratados para evitar la doble

imposición con varios países para contribuir a la lucha contra el blanqueo de dinero y el terrorismo.

- Zonas Económicas Especiales con infraestructuras adecuadas y beneficios fiscales, migratorios y laborables: Ciudad del Saber, Panamá Pacífico, la Zona Libre de Colón.
- Beneficios especiales para el establecimiento de empresas multinacionales a través de la Ley N° 41 de 2007 que apoya a las compañías multinacionales en el establecimiento de sus sedes en su territorio con diferentes incentivos impositivos.
- Alta conectividad tanto a nivel aéreo como de telecomunicaciones. Panamá es un *hub* aéreo en la región con más de 1.100 vuelos internacionales semanales y una nueva terminal internacional en construcción. Además, tiene 6 cables de fibra óptica que cruzan el país.
- Circulación de capitales y acceso a financiamiento: El Centro Bancario Internacional facilita el acceso del inversor a más de 90 banco con normas eficientes e indicadores solventes.
- Plataforma logística amplia y moderna: La ventajas del Canal de Panamá que además ha ampliado su capacidad con un tercer juego de esclusas. Ubicación de varios conglomerados de megapuestos entre ambos océanos, a una hora de distancia entre aquellos. A la fecha, hay dos megapuestos en construcción.

Ahora bien, procede destacar algunas de las *debilidades y riesgos* que enfrenta el inversor extranjero en Panamá:

- Irregularidades respecto a los derechos de propiedad.
- Libertad de trabajo no garantizada.
- Nivel de corrupción elevado, especialmente, en la administración pública.

### **7.6.3 Elección de caso de estudio: la inversión extranjera en el sector portuario panameño**

Hemos constatado que la IED en Panamá es relativamente elevada, especialmente, en relación al tamaño de su economía. A partir de ahí, puede afirmarse que las numerosas medidas desplegadas por el gobierno istmeño para atraer al inversor extranjero han tenido resultados en cuanto al volumen de inversión recibida. Ahora bien, ¿cuál es el impacto “neto” de la internacionalización de la producción en Panamá?.

Un análisis centrado en la entrada de recursos externos aborda los efectos en la balanza de pagos. Ahora bien, orientamos nuestro estudio, básicamente, en variables de tipo sectorial por lo que las ET tienen una importancia significativa en la economía receptora. Se refuerza la idea de que el estudio de la internacionalización debe ir más allá de los datos de IED y analizar la presencia e importancia de la ET.

En un intento de acotar el estudio del impacto de la ET en la economía panameña, nos hemos referido a la relevancia de la IED en los sectores productivos panameños y a la participación de estos en el PIB, así como, a su aportación en la generación de empleo. La IED tiene una escasa presencia en el sector primario; no obstante, recientemente, se ha llevado una importante participación de aquella en la minería. En la medida en que falta el espacio temporal necesario para hacer un análisis, no se considerará la reciente presencia de una ET canadiense en la minería panameña.

En cuanto al sector secundario, la presencia de la IED en la industria orientada a la exportación no acaba de incrementarse. Los diversos incentivos del gobierno para atraer al inversor extranjero encuentran obstáculos que no han llegado a salvarse. Se apunta la falta de cualificación de la mano de obra (como se ha constado en el caso de la instalación de una ET de Singapur para la reparación de aeronaves) cuando no un coste laboral relativamente elevado con relación a su entorno regional. La presencia de la ET en la construcción ha sido muy significativa, si bien, en la mayoría de los casos no son ejemplos de IED puesto que no siempre estamos ante la posterior cesión de la explotación. Por otra parte, si bien la construcción juega un papel clave tanto en el crecimiento económico como en la creación de empleo, su impacto es coyuntural y tenemos interés en analizar impactos de mayor alcance, de naturaleza estructural.

La mantenida y creciente relevancia del sector servicios en la economía panameña, así como, la presencia de la IED, desde mediados de la década de 1990, en aquel nos lleva a orientar el análisis hacia dicho sector. Ahora bien, los componentes del sector servicios panameño son diversos y con una gran complejidad; ello sugiere que es conveniente la elección de un único subsector para nuestro estudio. Nos referimos al sector financiero, sector de servicios comerciales de la Zona Libre de Colón, sector de transporte y comunicaciones y turismo, servicios públicos (electricidad, suministro de agua,...). En todos los casos, la presencia

temporal de la IED permite hacer un balance. En el caso más reciente, el turismo, la ET adquiere gran relevancia desde mediados de la década del 2000.

La presencia de la IED en el sector financiero es elevada, pero su incidencia en la generación de empleo es baja. Además, enfrentamos limitaciones para acceder a las estadísticas de interés para nuestro análisis. En cuanto a la ZLC, su importante participación en el PIB se acompaña de una importancia en el empleo relativamente baja. La participación de la IED en el sector turístico es de gran interés por su impacto en la generación de empleo, pero la participación en el PIB es relativamente baja.

Se considera de especial interés el estudio de la ET en los servicios públicos. La IED tiene un claro protagonismo desde que se iniciara la privatización y desregulación de varios servicios estratégicos a finales de la década de 1990. La aportación de estos servicios en la economía es clave por las sinergias que puede generar la modernización de las infraestructuras en una economía.

Igualmente, resulta sugerente el estudio del sector del transporte que ha liderado el crecimiento de Panamá de los últimos años al igual que su participación en el PIB. Nos hemos referido a la participación de la ET en todos los modos de transporte, marítimo, aéreo, ferroviario y vial.

Finalmente, se propone como sector objeto de estudio el sector portuario. Se trata de un sector en el que se impone un modo de expansión que, simultáneamente, combina la explotación de las ventajas competitivas tradicionales de la economía panameña (posición geográfica, dólar,...) con la generación de sinergias. Se trata de un novedoso modo de expansión de la ET en la región. Puede decirse que los factores de localización se mantienen, pero las estrategias y modalidades son distintas. Una vez analizado el sector, se reflexionará sobre el impacto de la ET en Panamá.

Para el sector portuario, los efectos serán analizados en el empleo, las exportaciones, las tarifas, la garantía y calidad del servicio, el impacto medioambiental, el desarrollo de vínculos intersectoriales,... Estas variables han sido elegidas a partir de los criterios que ya se han mencionado.

## **CAPITULO 8**

### **EFFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE LA ET EN EL SECTOR PORTUARIO PANAMEÑO**

Inevitablemente, un análisis económico de Panamá incorpora a la vía interoceánica que lo atraviesa. Ahora bien, a finales de los noventa, se abordan profundas transformaciones estructurales recogidas en los capítulos 5 y 6,<sup>136</sup> que justifican que el análisis no solo de la economía panameña sino de su sector de transporte marítimo incluya el protagonismo de nuevos elementos junto con la mantenida relevancia del Canal de Panamá. Panamá finaliza el siglo XX con una reorientación de los “objetivos e instrumentos” utilizados para avanzar en el desarrollo económico del país.

En particular, se busca renovar el protagonismo del transporte marítimo con la incorporación de nuevos o fortalecidos “actores”. El objetivo final es aprovechar todo el potencial de un recurso natural singular, la ubicación geográfica. Se diseña una estrategia en la que no solo se habla del Canal, se introduce un concepto ampliado, se hace referencia a un “cluster” en el que se interrelacionan distintos modos de transporte y se incorpora la prestación de diversos servicios auxiliares para el transporte marítimo. En este marco, la empresa transnacional está teniendo un claro protagonismo. El capital extranjero ha protagonizado las grandes transformaciones del sector desde entonces. Los componentes del “cluster” mencionado, entendido como un sistema intermodal de transporte son:

- El Canal de Panamá.
- El sistema portuario.
- Ferrocarril transístmico.
- Aeropuerto en la ZLC.
- Red vial.

En este capítulo, nos centraremos en la expansión de la ET en el sector portuario panameño; profundizaremos en las características del proceso y sus efectos. En un primer apartado, nos

---

<sup>136</sup> En el capítulo 5, el apartado relativo al período de transición hacia la entrega del Canal recoge los cimientos de dichos cambios que se consolidarán tras la entrega del Canal en diciembre del año 1999. Los cambios institucionales serán decisivos para definir el entorno que atraerá al capital extranjero desde finales de los noventa hasta la fecha. En el capítulo 6, se muestra la relevancia que la IED ha adquirido en la economía panameña.

aproximaremos al contexto general en el que se inserta el sector portuario; nos referiremos a las recientes tendencias en el transporte marítimo internacional. En ese marco, nos aproximaremos a los diversos modelos de gestión portuaria que se están implementando. En particular, nos centraremos en el modelo de gestión a través de concesiones administrativas por tratarse de la modalidad de privatización por la que ha optado el gobierno panameño.

En segundo lugar, se caracterizará el sector marítimo panameño en el que se integra el sistema portuario, objeto de nuestro análisis. Nos detendremos de forma especial en el CP por su protagonismo, no solo en el sector marítimo panameño, sino en toda la economía istmeña.

En el tercer y cuarto apartado, se analizará la vinculación de la ET con el sector portuario panameño; se caracterizará el proceso de expansión de aquella en los principales puertos panameños y se analizarán los efectos tanto en el sector como en la economía del país. Siguiendo la propuesta analítica recogida en el capítulo 3, se analizarán los efectos del proceso a partir del impacto en las cuatro variables seleccionadas, estructura productiva, competitividad, balanza de pagos, y empleo. A su vez, se hará un análisis transversal que vincule dichos efectos con el desarrollo panameño. Se relacionarán las conclusiones alcanzadas con las brechas estructurales de desarrollo de medio ambiente, educación, debilidad institucional y desigual distribución del ingreso.<sup>137</sup> Siguiendo la propuesta analítica recogida en el capítulo 3, se identificarán aquellas características específicas de la economía panameña (factores de localización) que captan el interés de la ET por ubicarse en el istmo y que, a su vez, condicionan el impacto del proceso en la economía istmeña.

## **8.1 CONTEXTO GENERAL Y MODELOS DE GESTIÓN DEL SECTOR PORTUARIO**

### **8.1.1 Tendencias en el sector del transporte internacional**

#### ***A) Demanda de transporte***

Pueden identificarse varios elementos que están alterando la demanda de los servicios del transporte internacional como, la profundización en la internacionalización de la producción, el incremento del comercio intrarregional y la uniformidad del consumo. Las transformaciones que están teniendo lugar en los métodos de producción, al hilo en que se

---

<sup>137</sup> Estas brechas fueron seleccionadas para este análisis en el capítulo 6. Se trata de los grandes retos que Panamá tiene pendientes a la fecha.

profundiza en su mundialización<sup>138</sup>, están generando una nueva demanda de transporte. La tendencia a la división de las distintas etapas de la producción en diversos emplazamientos geográficos, con la consecuente especialización y reducción de costes, está introduciendo nuevas estrategias en el ámbito de la logística del transporte. Los avances en la integración regional contribuyen a amplificar semejantes procesos.

La estrategia tradicional de almacenaje de existencias, ligada a la demanda de servicios de transporte baratos, irregulares y poco seguros, está siendo desplazada a favor de la estrategia de “aplazamiento de las existencias”. En la actualidad, se busca eliminar aquellas y los costes asociados para lo que se demanda un tipo de transporte flexible, diverso, rápido, con envíos más pequeños y frecuentes. La mundialización de la producción conlleva nuevas necesidades de transporte que pueden ser satisfechas en la medida en que se reducen las barreras al transporte y se mejoran las comunicaciones. (Torres, 1999: 98)

Ahora bien, no todas las entidades pueden adaptarse a la nueva demanda. Las grandes corporaciones comerciales e industriales, normalmente, tienen sus propios departamentos de transporte y distribución. Por el contrario, las pequeñas y medianas empresas, sobre todo en los países subdesarrollados, tienen que recurrir a expertos foráneos; no se dispone de muchos canales de distribución y se ven forzadas a vender f.o.b y a comprar c.i.f.

Por otra parte, las tendencias de la demanda de consumo tienen su incidencia sobre la demanda de transporte. La expansión de mercados de gran consumo de productos uniformes, junto con la reducción de las barreras al comercio, deriva en un incremento del comercio internacional.

Finalmente, la estructura geográfica del comercio mundial ligada a la creación de bloques comerciales regionales está generando un trasvase de intercambios de comercio mundial hacia el comercio regional. En semejante contexto, se incrementa la demanda de servicios del transporte internacional en rutas intrarregionales. Se desarrolla una nueva demanda de transporte en la que las distancias continentales son más largas y las entregas más previsibles.

En consecuencia, la complejidad de las operaciones de transporte se incrementa a medida que aquellas se van integrando en la logística de la industria; se exigen operaciones intermodales

---

<sup>138</sup> Nos referimos a las transformaciones y tendencias identificadas por Martínez Gonzalez-Tablas, 2000



eficientes que permitan utilizar al máximo las prestaciones de los distintos modos de transporte.

### *B) Oferta de transporte*

Ciertamente, se asiste a una nueva caracterización de la demanda de servicios de transporte. Si bien la tendencia hacia un mutuo beneficio lleva al encuentro de demanda y oferta, resulta pertinente profundizar en la respuesta y posibilidades que los proveedores de servicios de transporte están abordando. Son diversas las cuestiones que se plantean ante los cambios identificados, ¿estamos ante una transformación en los mecanismos y modos de transporte a disposición del cliente?; ¿se asiste a la aparición de nuevos agentes del transporte, al tiempo que se desplaza a los tradicionales protagonistas del sector?; ¿qué problemáticas afronta el sector del transporte para acoplarse a las exigencias del cliente?; ¿presenciamos el desplazamiento de unos modos de transporte a favor de otros?,...<sup>139</sup>

Se hace preciso llevar a cabo una adaptación de infraestructuras y modelos de gestión en el sector del transporte internacional para responder a la nueva demanda. Tanto los operadores de los diversos modos de transporte como los operadores de terminales de transporte, se esfuerzan en desarrollar una nueva oferta. Así, se asiste al desarrollo del transporte combinado en Europa.

Los países industrializados hacen hincapié en la interacción entre los diversos modos de transporte; ahora bien, no existe una uniformidad en la propiedad de aquellos lo que va en contra de su complementariedad y fomenta la competencia entre los mismos. La explotación del transporte marítimo y el transporte por vías de navegación interior es, casi exclusivamente, privada; no obstante, existen ayudas estatales limitadas en lo que se refiere a las infraestructuras (puertos, canales, etc.). El transporte ferroviario suele estar gestionado por el Estado. En lo que a las carreteras se refiere, el Estado suele ser el proveedor de la infraestructura, pero el usuario suele pagar pequeñas tasas por su utilización.

El diferente trato dado a los medios de transporte ha generado una competencia espúrea que deriva en el uso del modo de transporte más barato. Ahora bien, la sensibilización con los problemas ambientales asociados al uso de los transportes ha derivado en la reciente internalización de los costes externos como uno de los elementos de toda política de

---

<sup>139</sup> Retomamos los planteamientos de la UNCTAD recogidos por Torres Abrego, 1999: 101-6.

transporte que incorpore la protección del medio ambiente. En numerosos países, sobre todo en los países desarrollados, la concienciación con los problemas ligados a la contaminación ha llevado a que se haga pagar a los usuarios no sólo por utilizar la infraestructura sino también, por los daños causados al medio ambiente (Zárate, 2001; Tribunal centroamericano del agua, 2010). En definitiva, se incrementan las tarifas de los servicios de propiedad estatal en un número creciente de países.

La nueva demanda de transporte está fomentando la competencia entre operadores; se exige asumir una mayor responsabilidad sobre las mercancías en el transporte internacional. A su vez, tiende a incrementarse el uso de diversos medios en el transporte de una mercancía; ahora bien, se hace preciso armonizar el régimen jurídico referido a la responsabilidad sobre la carga. El régimen jurídico que regula el transporte multimodal de mercancías es complejo; es difícil atribuir el daño a la parte responsable. Como consecuencia de todo ello, las reclamaciones tardan en resolverse.

La segmentación de las operaciones de transporte de puerta a puerta, implicando diversos modos de transporte, conlleva una proliferación de documentos aplicables a diversos operadores. El transporte multimodal afronta un excesivo papeleo; se hace precisa una relación más estrecha entre las tres partes implicadas, los proveedores de los servicios (empresas de transporte, bancos, compañías de seguros,...), sus usuarios (importadores y exportadores) y la administración.

Las nuevas realidades llevan a la búsqueda del establecimiento de una cadena continua de transporte de puerta a puerta, propósito de los consignatarios y los proveedores. Las ventajas de los países desarrollados frente a los subdesarrollados son obvias. Los portadores de los países subdesarrollados podrían reducirse puesto que es probable que disminuya el número de organizaciones de transporte multimodal capaces de ofrecer servicios seguros en cualquier ruta. Además, los consignatarios de los países desarrollados seguirán imponiendo las condiciones aplicables en las distintas rutas.

Como adaptación de los servicios ofertados por el sector, se destaca la aplicación de la tecnología de la información al transporte. La incorporación de sistemas de comunicación, basados en el intercambio electrónico de datos, es un claro ejemplo de ello. Uno de esos sistemas es el Sistema de Información Anticipada sobre la carga (SIAC) ideado por la

secretaría de la UNCTAD. El SIAC es un sistema en tiempo real basado en la interconexión de ordenadores personales; su propósito es generar información con fines de gestión para ayudar a solucionar los problemas del transporte multimodal de mercancías y administrar eficazmente los recursos de transporte.

### *C) Transporte multimodal*

Nos hemos referido a la nueva realidad de la oferta del transporte internacional; la mercancía tiende a ser transportada en numerosos modos de transporte entre los puntos de origen y destino, se impone el transporte multimodal. La complejidad del sistema de transporte multimodal pone de manifiesto la existencia de vacíos que van cubriendo tanto las regulaciones jurídicas como la emergencia de nuevos agentes económicos.

En una primera aproximación, como transporte multimodal, introducimos el concepto de la UNCTAD (1995:20), “En general, por transporte multimodal se entiende el porte de mercancías de un país a otro por dos modos diferentes de transporte por lo menos (por ejemplo, mar, tierra o aire), en virtud de un único contrato”.<sup>140</sup>

La complejidad creciente en la regulación del transporte internacional hace del transporte multimodal una respuesta eficaz a las recientes exigencias; tiende a limitarse la jornada de trabajo del conductor, se incrementan las normas técnicas, las políticas de precios que cargan los costes externos (caso de los costes ambientales) hacen conveniente utilizar determinadas combinaciones intermodales,... Ante semejante realidad, la parte responsable del transporte de las mercancías puede organizar las operaciones de un transporte multimodal por sí mismo (haciendo todos los arreglos oportunos con los diferentes proveedores de los modos de transporte y puntos de transbordo) o delegar esta tarea en un agente que actúe según las instrucciones de aquel.

El concepto de transporte multimodal incorpora la figura de un operador principal que provee todos los modos de transporte y puntos de transbordo eficientes; además, el operador principal de un sistema de transporte multimodal es el responsable jurídico de la combinación y coordinación de todos los elementos implicados en el transporte de la mercancía, para lo que

---

<sup>140</sup> Nos apoyaremos en el planteamiento dado por la UNCTAD, 1995: 20-5 en lo referente a la caracterización y ventajas inherentes al sistema de transporte multimodal.

se apoya en las nuevas tecnologías. El operador principal deberá proporcionar el mejor servicio al menor coste (se incluyen los costes internos y externos).

Esta modalidad ofrece una solución para organizar las operaciones de transporte de puerta a puerta con confianza. Los tres agentes principales implicados en el transporte salen beneficiados al evaluarse conjuntamente las prioridades en las esferas del comercio y el transporte. Los usuarios del transporte (importadores y exportadores) obtienen beneficios económicos por la mayor atención dada por las organizaciones de transporte multimodal a la mercancía y por los menores gastos de transporte (se reducen los costes indirectos, se procede a la coordinación de horarios,...). Los proveedores del servicio de transporte obtienen los beneficios de aplicar la tecnología al transporte, se intensifica el uso de los contenedores; se incorporan los sistemas de comunicaciones basados en el intercambio electrónico de datos; se revisan las estrategias de comercialización, pudiendo centrar su actividad en nichos muy concretos para transportar ciertas mercancías por rutas comerciales muy específicas. Ciertamente, los acuerdos comerciales entre megaporteadores y los operadores de diferentes modos de transporte, en el transporte de mercancías subregional, pueden crear nuevas oportunidades.

Finalmente, la administración central se afronta el reto de mejorar los procedimientos y reglamentaciones administrativas en el sector del transporte y el comercio. El apoyo al sistema de transporte multimodal puede promover la complementariedad entre los diversos modos de transporte, en vez de crear competencia entre ellos. Además, se promueven nuevas actividades en el sector nacional de los transportes.

#### *D) La flota mercante mundial*

El economista naviero Ohtake (1998), a finales de los noventa, apuntaba la distribución del comercio marítimo internacional en estos términos:

- Tanqueros alrededor del 40%.
- Transportadores de carga a granel alrededor del 30%.
- Barcos de línea (barcos portacontenedores y de carga general), barcos de línea a tiempo parcial (transportador “reefer”, transportadores de automóviles) alrededor del 30%.

Se identifican tres tendencias en lo relativo a la flota mercante mundial, se impone el buque granelero seco, los barcos de contenedores protagonizan el mayor crecimiento y se acentúa la fabricación de barcos de mayor tamaño, incrementándose la presencia del barco post-Panamax.

Se predice que los barcos que transportan carga líquida a granel serán la categoría más importante de buques al menos hasta el año 2020. El punto de inflexión se situaría hacia el año 2060, en el que los barcos que transportan carga a granel seca tomarían el relevo con una participación en torno al 43% del tonelaje total de la flota transoceánica. Los barcos de contenedores serán la categoría de barcos que experimentarán el mayor crecimiento, doblando su flota en el año 2060.

Se pone de relieve un mayor crecimiento relativo del tonelaje con relación al número de barcos. Desde finales de los noventa hasta el año 2020, la flota mundial se habrá incrementado en un 14% en términos de tonelaje, más de 776 millones de toneladas de peso muerto. En paralelo, el número de barcos descenderá hasta el 10%, en unidades. Similarmente, para el año 2060, la flota habrá crecido en tonelaje un 51%, 1.027 millones de toneladas de peso muerto, mientras que el número de barcos crecerá un 15%, a 19.000 unidades (Wild, 1997).

Cobra importancia el desarrollo de rutas alrededor del mundo, especialmente de barcos contenedores. Coincidiendo con ello, se observa la tendencia a construir barcos post-Panamax. Se inscribe todo ello en un contexto en el que los operadores navieros se esfuerzan en minimizar sus costes. Se busca maximizar economías de escala de un servicio de rutas comerciales particulares.

Ello es comprensible en tanto que la industria naviera se adapta a las exigencias de “*just in time*” de la economía mundial. Se impone el recurso a buques de transporte de gran tamaño hasta los centros de recolección y distribución. Desde tales centros, se produce un transporte combinado a través de una red que integra canales de navegación principales, canales de navegación subordinados y puertos centrales.

Si bien es verdad que está cobrando un mayor protagonismo el buque mercante de mayor tonelaje, no hay que olvidar que la desviación hacia el mismo, por parte del armador, obedece a un análisis pormenorizado de diversos aspectos. Es oportuno considerar el volumen de carga

de cada embarque desde el punto de origen hasta el punto de destino, la profundidad de los puertos y el largo de los muelles. Es pertinente, además, hacer consideraciones relativas a la naturaleza de la carga (Ohtake, 1998).

Por otra parte, se están desarrollando canales de transporte en la dirección sur-norte, complementarios a los tradicionales canales en dirección este-sur. Parece obligado aceptar que el desarrollo de los canales de dirección sur-norte en la navegación mundial impondrá cambios en los modelos de embarque mundiales con los consiguientes ajustes en el diseño de buques

### **8.1.2 Evolución de los sistemas de gestión de los puertos**

Las entidades portuarias tienen un valor estratégico en cualquier país por la incidencia en su desarrollo. En esta línea, se justifica el control directo por el Estado de su gestión y de su intermediación para hacer posibles las grandes inversiones requeridas. Ahora bien, la necesidad de promoción comercial de los puertos para impulsar su presencia en los mercados y las nuevas exigencias de los clientes justifica la reestructuración de la gestión de los puertos.

El éxito o fracaso de la gestión de una entidad portuaria, ciertamente, es independiente de que sea pública o privada. Ahora bien, los puertos posicionados en primera línea están orientados al mercado, luego esta parece ser la meta de casi todas las reestructuraciones; satisfacer las necesidades del mercado y por tanto de los clientes.

Se pueden identificar varios objetivos de una reforma institucional. Entre los objetivos específicos pueden citarse:

- Mayor eficiencia y diversificación de los servicios. Interesa apuntar que aspectos como fiabilidad, flexibilidad y responsabilidad son importantes requerimientos del mercado que no recoge con claridad la idea de eficiencia.
- Captación de financiación para su desarrollo.
- Reducir su coste y fomentar la competencia.
- Promocionar el puerto en un mercado abierto.
- Acceso a modernos métodos de gestión empresarial.
- Mayor autonomía respecto al soporte financiero y administrativo del gobierno para reducir la burocracia y la influencia de la política.

Entre las metas intermedias, pueden situarse los fines de carácter político o social, como la creación de empleo o la contribución al desarrollo industrial o económico de una región determinada.

En los últimos años, la globalización y la competencia están detrás de numerosos cambios institucionales que se distancian de los sistemas centralizados. Ahora bien, el tipo de reforma a desarrollar debe tener en cuenta las condiciones locales para que los resultados obtenidos sean positivos.

#### 8.1.2.1 Métodos a seguir

Establecida como meta final de la reestructuración de la gestión portuaria la satisfacción de las necesidades del mercado y de los clientes inmersos en aquel, nos aproximamos a las opciones que ofrece el mercado en un sistema de libre competencia.

La experiencia ha demostrado que la mayoría de los métodos de gestión empleados en otras industrias son aplicables a la industria portuaria. Así se han mostrado eficaces en la mejora de las administraciones portuarias, la implantación de sistemas de calidad total, la formación, el control de costes, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información,...

Montero (2004: 3-7) establece las siguientes propuestas en el enfoque de una reforma por etapas de la gestión portuaria:

- Descentralización
- Desregulación
- Comercialización
- Privatización

Las tres primeras medidas suponen facilitar al puerto su participación en el mercado, pero sin cambiar la naturaleza pública de la gestión. La privatización supone una reestructuración en la gestión más profunda.

#### *A) Descentralización*

Existen diversas opciones de descentralización que deben adoptarse en función de los objetivos perseguidos, la situación de partida y las competencias que se asignen a cada nivel administrativo. En términos generales, interesa establecer una gestión con la flexibilidad

adecuada para satisfacer las demandas del mercado con la oportunidad deseable. A ser posible, interesa una delegación de funciones que permita la adopción de decisiones en el nivel en el que se plantean los problemas. Para ello será preciso que el gestor portuario tenga amplias competencias, bien sean propias o delegadas y que, a su vez, se defina una adecuada normativa de régimen interior que recoja las responsabilidades y controles oportunos.

La delegación de competencias no siempre es fácil de conseguir en el ámbito institucional y menos aún en el sector portuario en el que los poderes públicos aplican importantes controles a las autoridades portuarias.

### ***B) Desregulación***

En los casos en los que las reglamentaciones excesivas distorsionan un mercado puede interesar la desregulación, es decir, la supresión de algunas normas que dificultan considerablemente la competencia y el desarrollo de una gestión creativa.<sup>141</sup>

Son varias las razones que pueden dificultar la capacidad de competir del puerto, barreras de políticas proteccionistas, de tipo sindical, monopolístico, controles discriminatorios de entradas y salidas de carga, rigidez de tarifas y precios, limitaciones a la inversión privada,...

Cuando se aborda una desregulación, los aspectos tarifarios y laborales suelen ser los más conflictivos. La primera medida precisa de la existencia de competencia; en caso contrario, el efecto podría ser negativo. En lo relativo al empleo, una tasa baja de desempleo y un sistema de seguridad social consolidado favorece la reforma. La implicación sindical en el diseño de la reforma puede ser adecuada para evitar indeseables despedidos.

### ***C) Comercialización***

La orientación de la política portuaria puede ser hacia objetivos macro o microeconómicos. En el primer caso, se prioriza el desarrollo regional, la promoción de empleo u otros aspectos de política general. En el segundo caso, los esfuerzos se orientan hacia la viabilidad financiera o comercial del puerto. En los últimos años, ha ganado protagonismo la gestión del puerto más próxima a la orientación microeconómica; se desarrolla una política comercial orientada a las necesidades del mercado y del cliente. Este proceso se conoce como comercialización.

---

<sup>141</sup> La desregulación no significa una supresión general de una normativa sino de partes seleccionadas.



En los países en desarrollo, el proceso de comercialización se presenta como una valiosa experiencia previa a la participación de la empresa privada en la gestión de los servicios. En algunos casos, se crean organismos públicos para el desarrollo de una política comercial que introducen principios de la empresa privada en su funcionamiento. No obstante, el tutelaje del Estado dificulta el establecimiento de ideas de comercialización; las normas comerciales funcionan mejor cuando son los resultados los que determinan el éxito de la gestión y aquellos se perciben mejor en el sector privado.

La comercialización precisa de un clima competitivo y, en particular, de una plena libertad de gestión. En general, la descentralización y la desregulación son condiciones previas a la comercialización, si bien es oportuna una legislación nacional al respecto.

#### ***D) Privatización***

En este caso, se cambia la naturaleza pública de la gestión para facilitar la participación del puerto en el mercado. En un sentido general, la privatización portuaria supone introducir una cultura comercial en una empresa orientada al servicio público. La participación del sector privado se concretará con diferentes grados en la gestión, inversión, propiedad y control de una actividad o servicio.

Las modalidades de privatización son diversas; se incluye desde el contrato de alquiler o gestión de un servicio a la transferencia total de los bienes del puerto al sector privado. La privatización portuaria habitual mantiene el estatus público de la propiedad; se combina la gestión de determinados servicios, propiedades o bienes del puerto por el sector privado con el control y gestión de los servicios generales y los no transferidos por parte de la Autoridad Portuaria.

Con relación al grado de participación del sector privado en la actividad portuaria, se puede dar el caso de que el sector público mantenga un determinado papel o bien que no tenga ninguna función. Con frecuencia, se adoptan opciones de participación en *joint-venture*, es decir, el sector público se mantiene en la organización tras la privatización.

La privatización total/completa implica un cambio en el estatus de la propiedad; se transfiere la propiedad de la tierra, bienes y servicios al sector privado que ejerce el control y la gestión del puerto. A partir de este momento, una empresa privada presta los servicios públicos portuarios.

Ante la privatización de los servicios portuarios, los gobiernos deben ser conscientes de que existen razones a favor y en contra que se vinculan con la situación económica y el grado de desarrollo del país. La modalidad de privatización que se adopte, así como su implantación, quedará condicionada por las condiciones de partida. A su vez, el grado de participación privada que se desee alcanzar condicionará el proceso.

La planificación y estructuración de un programa de privatización debe integrar los pro y contra para marcar, adecuadamente, las pautas del proceso. Entre las razones favorables, se sitúa:

- La reducción de la deuda externa y de las subvenciones a empresas estatales.
- El incremento de la participación del sector privado y, en particular, la atracción de inversión exterior que fortalece los mercados de capital y facilita la ubicación de instituciones financieras internacionales.
- Mejora de la eficiencia de los servicios al incorporar la experiencia externa en la gestión.

Entre las razones opuestas se destacan:

- Resistencias de las organizaciones públicas e incluso de las instituciones financieras locales ante la pérdida de poder o de la seguridad laboral.
- La pérdida de prestigio nacional y el temor a la corrupción o al monopolio.

La investigación realizada por Boubakari&Cosset en 1998 (citado en Montero, 2007: 6-7) sobre el impacto de la privatización de los puertos en 21 países en vías de desarrollo, constata la existencia de importantes beneficios asociados al proceso de privatización en varias variables como, eficiencia, inversión, rendimiento (días promedio de buques en espera, días trabajados al año, horas de trabajo por día, toneladas por barco y día, contenedores por barco y hora,...), empleo, dividendos,... Se concluye que la privatización no es la panacea, pero puede permitir la evolución del puerto hacia un mercado mundial cada vez más competitivo.

#### 8.1.2.2 Modalidades de participación del sector privado en la gestión portuaria.

Se puede diferenciar un amplio abanico de modalidades de participación del sector privado en la gestión de la actividad portuaria. La titularidad de los puertos, la legislación del país y los objetivos perseguidos serán los principales determinantes de dicha gestión. (Ibíd.: 9-12)

En cuanto al grado de participación privada, se puede establecer que el sector público desempeñe algún papel permanente o que su intervención directa sea nula. En algunos países, la privatización portuaria se está llevando a cabo a través de empresas mixtas público/privadas, como es el caso de Port Klang en Malasia, y Bremenhaven en Alemania. En otros casos, la privatización de los puertos ha sido completa como en el caso de Reino Unido y Nueva Zelanda. A medio camino entre el contrato de gestión y la venta total de los activos del puerto, está el arrendamiento o la concesión de terminales o servicios concretos a empresas privadas, sin pérdida de la titularidad pública del puerto, que es la práctica habitual en la mayoría de los puertos de Estados Unidos y de Europa Occidental.

Se destacan las siguientes opciones que, según cada país, pueden tener una definición legal distinta:

- Contratos de servicios
- Contratos de gestión
- Contratos de arrendamiento
- Reestructuración de la gestión en la manipulación del contenedor.
- Contratos de concesión
- Privatización o venta de activos

#### *A) Contratos de servicios (Service Port)*

En este caso, la empresa privada se limita a la realización del servicio acordado y el pago al contratista está ligado al trabajo realizado. La empresa pública mantiene la responsabilidad de la provisión total del servicio y asume todos los riesgos comerciales y la financiación tanto de los bienes fijos como de las remuneraciones del personal.

Este tipo de contratos es habitual cuando el puerto carece del personal adecuado para funciones concretas y, a su vez, no tiene interés en incluirlo en su plantilla. Se trata de contratos con una corta duración, de uno a dos años, que pueden ser renovables. Entre los

servicios que se suelen contratar se encuentran, reparaciones de emergencia, mantenimiento, facturación y recaudación,...

En este caso, el estado invierte, administra y opera las instalaciones portuarias. Se trata de un modelo que está quedando obsoleto y que algunos autores consideran ineficiente. (Pontet y Silva, 2009)

### ***B) Contratos de gestión***

Los contratos de gestión son acuerdos por los que la empresa pública transfiere a la empresa privada la responsabilidad de un determinado servicio y su mantenimiento. En este caso, la empresa privada asume más responsabilidad y actúa con mayor autonomía; no obstante, no asume ningún riesgo comercial y siempre actúa en representación de la autoridad pública. La duración de esos contratos es de tres a cinco años y pueden ampliarse en función del alcance del tipo de gestión o de las implicaciones económicas que suponga para el contratista la gestión del servicio. Como ejemplos de este tipo de contratos, la gestión de servicios como la aguada, bunkering, varaderos, transporte interior, terminales,...

El pago al contratista privado se suele establecer en base a parámetros indicadores de la eficiencia en la realización de las actividades. No obstante, el pago puede realizarse en base a una remuneración fija.

### ***C) Contratos de arriendo o “leasing” (Modelo “Tool Port”)***

En este modelo, el Estado provee infraestructuras, superestructuras y el equipo portuario, pero cede las operaciones a una empresa privada.

En los contratos de arriendo, la autoridad pública mantiene, únicamente, la propiedad de los bienes y la responsabilidad de las inversiones en nuevas obras. De acuerdo con el contrato, el operador privado alquila las instalaciones por un tiempo concreto y se encarga de la gestión, operación y mantenimiento de las mismas; el arrendatario es responsable de todas las funciones. Ejemplos de este caso son, el alquiler de grúas, tinglados, pontonas,... Se trata de contratos de duración media o larga, entre cinco y diez años, que pueden extenderse con el objeto de garantizar un retorno razonable sobre las inversiones que precise realizar el arrendatario.

En el caso de estos contratos, los riesgos comerciales en el arriendo son limitados lo que incrementa la competencia entre los potenciales contratistas privados. Se prevé la revisión periódica de las tarifas utilizando fórmulas de indexación de precios.

#### ***D) Reestructuración de la gestión en la manipulación del contenedor***

El protagonismo del sector privado en la manipulación de la carga en los puertos se consolida a nivel mundial desde la década de 1980. En particular, destaca la participación de la empresa privada en el sector de la manipulación del contenedor<sup>142</sup> que ha generado beneficios para todos los agentes implicados:

- La introducción de normas internacionales en la manipulación ha incrementado la eficiencia y reducido la congestión.
- La reducción de costes es un estímulo para el comercio internacional.
- Se facilita la transferencia de tecnología tanto en términos de experiencia como de acceso a equipos modernos.
- Acceso a la inversión de capital que requiere el sector.

La participación del sector privado en la operación portuaria varía de una región a otra. América del Norte, Europa, Australia y la mayor parte de Asia han emprendido este proceso hace varios años, pero en América del Sur y África se inicia hacia mediados de la década del 2000.

#### ***E) El contrato de concesión administrativa (“Landlord Port”)***

Mediante la concesión, el contratista privado o concesionario tiene la responsabilidad total respecto de los servicios concesionados. Se incluyen las operaciones para la prestación de los mismos, el mantenimiento de las instalaciones correspondientes y las inversiones de capital necesarias para la realización y expansión de aquellas.

La inversión fija realizada por el concesionario revierte a la administración portuaria cuando termina el período concesional. Esto último influye en la duración del plazo de concesión. Debe permitirse la amortización de dichos bienes o, si fuera preciso, el establecimiento de

---

<sup>142</sup> Concretamente, más del 70% de los contenedores movidos en el mundo en el año 2001 lo fueron bajo la gestión del sector privado.

condiciones para obtener un valor de rescate. Este modelo es considerado el modelo emergente en Latinoamérica.

### Pliego de condiciones generales

Los contratos de concesión deben regirse por un marco regulador de referencia que se establece en unas cláusulas claras desde el punto de vista legal. Las concesiones se suelen otorgar con sujeción a un pliego de condiciones generales, aprobado por la autoridad competente, y a las condiciones particulares que determine la Autoridad Portuaria. Son varios los aspectos que deben quedar regulados, objeto de la concesión, plazo autorizado, zona de dominio público afectada, actividad mínima exigida, condiciones de protección del medio ambiente, cánones por ocupación/actividad y su revisión, requisitos y procedimiento de solicitud, actos de transmisión, garantías exigibles, causas de extinción, caducidad y rescate,...

- El proceso concesional suele iniciarse con una solicitud que debe acompañarse de un Proyecto Básico. Este proyecto debe incluir la superficie a ocupar, las actividades a desarrollar, las características de las obras e instalaciones a realizar, y los posibles efectos medioambientales. La solicitud se someterá a un procedimiento de información pública. Una vez autorizada la concesión, se redactará si procede un Proyecto Constructivo.

Es aconsejable hacer la licitación de las concesiones de forma secuencial, terminal por terminal, para evitar la concentración en el control del mercado portuario o de la actividad portuaria lo que favorecería el desarrollo de monopolios.

La calificación de los potenciales operadores debe atender a su competencia profesional, capacidad financiera y posición en el mercado.

La resolución de la licitación de la concesión debe constar de dos fases eliminatorias, una primera en la cual se analizarán todos los aspectos técnicos y de gestión propuestos por el operador, y una segunda parte que incluya el análisis económico de los posibles beneficios, tanto para el puerto como para los posibles usuarios, en función de los cánones y tarifas propuestas.

- Si bien el plazo de la concesión difiere según los países, suele estar limitado entre 25 y 40 años en función de criterios como, disponibilidad de espacio y volumen de la

inversión, posible incremento de la actividad generada en el puerto, interés estratégico,...

- Mediante el sistema de concesiones, el concesionario se compromete a explotar el servicio concesionado y por tanto, a cobrar directamente del usuario las tarifas por el servicio prestado. En las cláusulas concesionales, se deben regular tanto las tarifas cobradas al usuario como los cánones y tasas que el concesionario debe pagar a la administración portuaria. Debe existir un equilibrio económico entre ambas partes a lo largo de la concesión; si aquel es alterado, procederá su revisión.

En lo relativo a las tarifas a cobrar al usuario de los servicios portuarios concesionados, se considera que la regulación debe ser mínima puesto que el mercado, si hay suficiente competencia, mantendrá el precio justo para aquellos. Se considera más adecuada una regulación basada en tarifas máximas ajustadas por la inflación que una regulación basada en tasas de retorno que podría limitar la competencia del concesionario e inducir a una deficiente prestación del servicio. Ahora bien, dicha regulación solo será conveniente en entornos donde no sea factible la competencia inter o intra portuaria como salvaguarda de comportamientos anticompetitivos. Además, en la medida en que exista una adecuada legislación antimonopolio en el país, disminuye la necesidad de regulación de las tarifas.

Con relación a la tarifa o canon que el concesionario debe abonar a la administración, según el país, existen distintas modalidades, fijos o variables, que deben recogerse con claridad en las cláusulas concesionales. En algunos casos, se establece un canon fijo en función del espacio ocupado que suele consistir en un porcentaje del valor atribuido al suelo portuario<sup>143</sup>. Suele existir un segundo canon, normalmente variable, por actividad que dependerá de lo lucrativa que sea. Los criterios para su fijación pueden ser número de contenedores o toneladas movidas en un plazo concreto.

- Entre los puntos que deben recogerse en las cláusulas concesionales, se destacan tanto las penalizaciones a que están sometidos los concesionarios por incumplimiento de los términos del contrato como los derechos que aquellos pueden reclamar por una alteración de las cláusulas por parte de la administración.

---

<sup>143</sup> Como el valor del suelo es difícil de establecer de forma objetiva, se fija en función de parámetros como el valor del suelo industrial en la zona, la proximidad a la línea de atraque,...

- La transmisión de las concesiones implica que el nuevo titular reúne los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad y que se subroga en los derechos y obligaciones derivados de la concesión.
- Deben establecerse garantías adecuadas, tanto por las obras comprometidas como por los cánones a satisfacer, e indicarse la forma de hacerlas efectivas.
- Tiene especial relevancia que los pliegos concesionales recojan con claridad las causas que pueden motivar la extinción y caducidad de la concesión y las oportunas indemnizaciones, así como, los activos que revertirán a la Administración para evitar posteriores problemas y litigios. En particular, deben justificarse, perfectamente, los motivos que puedan llevar a un rescate e indicar las oportunas compensaciones.

Además, se deben prever las posibles externalidades por las que la Administración quede obligada a establecer condiciones restrictivas en el ejercicio de la prestación de los servicios concesionados que afecten a las expectativas de beneficio. Se deberá compensar al operador privado por ello.

#### Contratos de concesiones que incluyen la construcción de la infraestructura requerida para la prestación del servicio

Desde la década de los noventa, se incrementa el protagonismo del sector privado en las obras de infraestructura portuaria que responde a una nueva realidad. La profundización en la internacionalización de la producción y del comercio ha derivado en un incremento en el volumen de carga que presiona sobre el transporte marítimo e intermodal. En este marco, se asiste a un rápido crecimiento de la containerización, del incremento del tamaño del buque, y de la necesidad de desarrollar puertos “hub” que precisan de nuevas inversiones en infraestructuras. La búsqueda del capital requerido, especialmente en los países en desarrollo, ha llevado a muchos puertos a intentar atraer la inversión privada mediante concesiones que lleven implícita la construcción por el propio concesionario de la infraestructura requerida para la prestación del servicio concesionado. Para ello, se trata de implicar a grandes empresas, generalmente ET que persiguen establecerse por un largo plazo, gestionar y desarrollar la comercialización de sus servicios. Ahora bien, esas grandes empresas (frecuentemente líneas de navegación) suelen atender a sus propios tráficos o de líneas asociadas y sus instalaciones no están abiertas al público en general.



Actualmente, en el plano internacional, la forma que pueden adoptar los contratos de este tipo de concesiones es realmente variada en contenido y matices, si bien los contratos más significativos pueden reducirse a los siguientes esquemas: (Se incluyen las denominaciones y siglas comúnmente usadas en el ámbito general portuario)

En el ámbito portuario, la forma que pueden adoptar estos contratos de concesiones se puede concretar en las siguientes opciones:

*Build-Lease-Operate (BLO).* A través de un contrato de alquiler a largo plazo, la empresa privada se encarga de la construcción y explotación de las instalaciones. La autoridad portuaria cobra el alquiler y controla los bienes implicados.

*Build-Operate-Transfer (BOT).* La empresa privada asume la financiación de la construcción o modernización de una instalación portuaria y su explotación por un tiempo concreto. A diferencia de la opción anterior, la empresa asume todos los riesgos comerciales durante la concesión e, igualmente, la autoridad pública retoma la propiedad de todos los bienes construidos al finalizar el plazo de la concesión.

*Build-Operate-Share-Transfer (BOST).* Es similar al BOT, pero en este caso, una autoridad pública es partícipe de los ingresos obtenidos de la explotación de la terminal durante el periodo de la concesión. A su vez, esa autoridad asegura un determinado volumen de negocio y comparte riesgos comerciales.

*Build-Own-Operate (BOO).* En esta modalidad, a la empresa privada le corresponde la construcción, operación, mantenimiento y propiedad de un puerto o terminal por un tiempo establecido con opciones de renovación. En la medida en que la propiedad de la tierra se transfiere a la empresa durante la vigencia de la concesión, aquella dispone de una gran flexibilidad para la realización de sus actividades.

*Build-Own-Operate-Transfer (BOOT).* Esta opción es una combinación de BOO y BOT.

#### ***F) Privatización total o venta de activos***

La venta total es la modalidad de reforma portuaria más radical. El proceso exige un compromiso firme por parte del gobierno del país, disponer de un sector privado fuerte y competente y una aceptación social amplia. El proceso adquiere sentido, desde un punto de vista económico, si el puerto privatizado puede realizar las funciones y proporcionar los

servicios que demanda el mercado a más bajo coste que el puerto público. No obstante, la decisión de una privatización total de un puerto debe integrar otras consideraciones que reafirmen que el proyecto es positivo<sup>144</sup>. Antes de formular un programa de privatización se deben desarrollar las siguientes acciones:

- Identificación de objetivos a alcanzar, tiempo y medios requeridos.
- Evaluación de beneficios, no solo económicos, y de receptores de aquellos.
- Necesidad de ajuste de la estructura legal y administrativa correspondiente.
- Posibilidad de conseguir un entorno de mercado favorable.
- Publicación de una declaración política firme al respecto.

En cualquier caso, el desarrollo de una política portuaria es compatible con la privatización total de los puertos. El gobierno dispone de los instrumentos legales para mantener un control y orientación de la actividad de la empresa respetando la iniciativa privada. A través de leyes u otras regulaciones, existen diversos instrumentos de control respecto al empresariado como son, el régimen de cambio de divisas, la política financiera de precios y tasas, la política de empleo, las políticas de importación/exportación,...

En principio, todos los servicios portuarios pueden ser privatizados, a excepción de aquellos relacionados con la aduana, seguridad nacional, salud pública y control medioambiental. Los servicios más comúnmente privatizados son los de estiba, manipulación y consolidación de la mercancía, reparaciones y servicios al buque, reparaciones y mantenimiento en general.

## **8.2 APROXIMACIÓN AL SECTOR MARÍTIMO PANAMEÑO**

Hemos identificado tres elementos singulares en la economía panameña, los servicios de transporte marítimo, el sistema dual de comercialización de bienes (donde se integra la ZLC) y el Centro Financiero Internacional (CFI). La evolución de los dos últimos la hemos recogido en el capítulo 7 relativo a la ET en la economía panameña. En este capítulo, caracterizamos el sector marítimo panameño en el que se integra el sistema portuario.

El sector marítimo panameño diferencia la oferta de transporte de Panamá y, a su vez, a su economía en el contexto internacional. La caracterización del sector precisa de una

---

<sup>144</sup> Este modelo de gestión es aplicado en los puertos de Reino Unido.

aproximación al Canal de Panamá, a los puertos, al régimen de abanderamiento de buques y a la Cámara Marítima Nacional. En este apartado nos referiremos a todos estos componentes; ahora bien, el sistema portuario se analizará en profundidad en los siguientes apartados.

Previamente, nos referiremos a la relevancia de Panamá en las principales rutas marítimas a finales de los noventa<sup>145</sup> y a la estrategia marítima nacional diseñada como respuesta a dicha realidad. La estrategia que se adoptó ha establecido las líneas principales de la política marítima panameña hasta la fecha.<sup>146</sup>

### **8.2.1 Participación de Panamá en las principales rutas de la flota mercante mundial: La flota mercante mundial y el Canal de Panamá.**

Desde su apertura en 1914 y hasta 1997, el Canal de Panamá había facilitado el tránsito interoceánico a más de 800 mil barcos. La flota que transita por el Canal se distribuía en el ejercicio fiscal de 1996 como sigue (Ohtake, 1998):

- Tanqueros alrededor del 20%.
- Buques de carga a granel alrededor del 50%.
- Buques de línea y buques de línea a tiempo parcial alrededor del 25%

A finales de los noventa, los cinco rubros principales que componían la carga que atravesaba el Canal, se transportaban en buques graneleros, secos o líquidos, con la excepción de la carga contenedorizada. Los buques graneleros de carga seca transportaban el 53% de la carga total del Canal. Por otra parte, en los 15 años previos, había habido un crecimiento constante en la carga transportada en buques portacontenedores. El movimiento de contenedores representaba un 14% del tonelaje total operado por el Canal, aproximadamente, 22 millones de toneladas al año.

En las décadas de los ochenta y noventa, el aumento del tamaño promedio de los barcos que usaban el Canal compensaba un crecimiento poco significativo de la cantidad de tránsitos.

---

<sup>145</sup> Para ello, nos apoyamos en los tránsitos por el CP.

<sup>146</sup> En el capítulo 7, dedicado a la ET en Panamá, nos referimos a las actividades e inversiones en el sector marítimo vinculadas con el desarrollo de los activos entregados en el marco de los Tratados de 1977. Ello se justificaba porque, en la mayor parte de los casos, se trataba de oportunidades para el inversor que han sido aprovechadas por el capital extranjero. En este capítulo, desarrollaremos con más detalle las inversiones en el Canal y en el sector portuario.

Desde la década de los cincuenta hasta finales del siglo pasado, el tamaño promedio de los buques en tonelaje neto del Canal de Panamá se había más que triplicado. Por otra parte, se acentuaba la tendencia hacia tránsitos con manga de 100 pies o más. La cantidad de barcos de esta categoría había aumentado del 1% en 1965 a casi un tercio de los barcos que transitaban el Canal en 1996 (Sabonge, 1998)

En esta línea, es pertinente señalar que, en ejercicio fiscal de 1996, vuelve a producirse un incremento en el tonelaje similar al registrado en el ejercicio anterior, un incremento sin precedentes de casi el 12%. Se destacaba el tráfico de derivados del petróleo que tuvo un aumento del 45%. Este incremento se vinculaba al aumento de naves Panamax.

El mayor tamaño de los barcos exigía mayor cantidad de recursos y tiempo para transitar. Ahora bien, parecía lógico pensar que esta complejidad era inferior al tránsito de los buques de menor tamaño necesarios para el transporte del mismo tonelaje. Se entendía que el ahorro de tiempo, clave del éxito para el futuro del Canal, “jugaría” a favor de todos.

Por otra parte, no hay que olvidar que, el pago de peajes por atravesar el Canal se establecía en función del tonelaje desplazado. Así, la disminución de los tránsitos no, necesariamente, perjudicaba los ingresos del Canal. En cierto modo, la tendencia hacia un mayor tamaño de los buques podía permitir un potencial incremento en el volumen de carga desplazada, beneficiando a todas las partes involucradas en el negocio del Canal, siempre y cuando no se superaran los límites de capacidad de la vía interoceánica.

**Buques overpanamax y el Canal de Panamá:** Hacia finales de los noventa, alrededor de 200 millones de toneladas atravesaban el Canal de Panamá y se estimaba que existían alrededor de 40 millones de toneladas de carga potencial que utilizaba vías alternativas de larga distancia, en barcos post-Panamax, debido a la economía de escala, bajos fletes,... Existían consideraciones de que 25 a 30 millones de esa carga potencial podían cambiar su ruta hacia el Canal si éste era capaz de acomodar a barcos de 150.000 toneladas de peso muerto y si se mantenía el nivel de los peajes. Así, la cantidad de buques post-Panamax que utilizarían el Canal se estimaba en 300 a 500 por año, considerando ida y vuelta. (Ohtake, 1998).

Ahora bien, acaparar este mercado potencial, según las conclusiones de la Comisión Tripartita, presentadas en 1993, exigía pensar en un canal con un tercer juego de esclusas capaz de acomodar barcos de 150.000 toneladas de peso muerto y con una sola vía en el Corte Culebra

(Stagg, 1997; Autoridad del Canal de Panamá, 2006, Méndez, 2006). No obstante, las modificaciones en la capacidad del Canal de Panamá, cualesquiera que fuera la alternativa adoptada, sólo captarían el tráfico en barcos overpanamax para un número limitado de rubros.

Hay que partir de que las mercancías transportadas en tales buques y que seguían rutas que atravesaban el Canal de Panamá eran limitadas. Según la Comisión Tripartita sólo serían afectados los tránsitos de barcos de carga a granel seca, buques cisterna y barcos de contenedores. En particular, en lo relativo a los granos, se estimó que las restricciones de profundidad de los puertos de Estados Unidos limitarían el tamaño de los buques graneleros en el tráfico de granos por el Canal.

La Comisión Tripartita estableció cuatro productos, carbón, mineral de hierro, petróleo crudo y carga contenedorizada, como determinantes de la necesidad de aumentar la capacidad del Canal. Los productos indicados, transportados normalmente en buques overpanamax, serían desviados a otras rutas, por el Cabo de Buena Esperanza o el Cabo de Hornos, si el Canal no se preparaba para recibir barcos de 150.000 TPM.

En líneas generales, el economista marítimo Ohtake (1998) consideraba que el estudio de la Comisión Tripartita sobreestimó el incremento de buques overpanamax por el Canal de Panamá. En lo que a los granos se refiere, coincide con los pronósticos de la Comisión. El tamaño de los buques graneleros depende del volumen de la carga de cada embarque desde el punto de origen al punto de destino, de la profundidad de los puertos y del largo de los muelles, entre otros factores. El barco granelero Panamax más grande del mundo tiene un tamaño estándar de 225 metros de largo y una capacidad de 70.000 DWT. Japón es el mayor importador de grano del mundo: a finales de los noventa, alrededor de 20 millones de toneladas procedían de los puntos graneleros del río Mississippi en los Estados Unidos vía Canal de Panamá, desembarcando en más de quince puertos en Japón. Ningún postpanamax era utilizado desde los puertos del Pacífico, donde estaban disponibles, debido a los costes extra de almacenamiento, el tamaño de los muelles etc.

Coincidiendo con la Comisión Tripartita se indicaba que, los rubros transportados normalmente en barcos overpanamax y que serían desviados a otras rutas si el Canal no se preparaba para recibir barcos de 150.000 TPM serían el carbón, el mineral de hierro, el

petróleo crudo y la carga contenedorizada. Ahora bien, las matizaciones de Ohtake contradicen las conclusiones de la Comisión.

Para los rubros indicados, cabe la posibilidad de que se recurra al uso de barcos post-Panamax si se produce un incremento en el intercambio de estos productos. En consecuencia, se planteaba que era el análisis logístico de tales mercancías el punto más oportuno para abordar la capacidad que debía tener el Canal. (Ohtake, 1998)<sup>147</sup>

### 8.2.2 Estrategia marítima nacional

En septiembre de 1997, el gobierno panameño organizó un Congreso Internacional para informar a los usuarios del Canal sobre el futuro de esta vía de transporte. Se pretendía mostrar que Panamá estaba preparada para garantizar la continuidad del eficiente funcionamiento del CP, así como, compartir el proyectado programa de mantenimiento y modernización de aquel. A su vez, se presentaba la nueva estrategia marítima nacional de Panamá (Olmedo, 1997: 131-134) que perseguía la adaptación de la administración marítima de Panamá a las nuevas realidades del mundo marítimo. Son seis los elementos de dicha estrategia:

- Creación de una Autoridad Marítima de Panamá (AMP) con las siguientes características: presencia en el Consejo de Gabinete, capacidad autónoma para tomar decisiones acerca de los asuntos marítimos nacionales, autonomía administrativa y financiera (sujeta a auditoría), patrimonio propio y derecho administrativo. Esta entidad se organiza en cuatro direcciones generales: Dirección General de la Marina Mercante, Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, Dirección General de Pesquerías y Recursos Costeros y Dirección General de Guardacostas.
- Formulación de parámetros para dar cumplimiento a los convenios internacionales ratificados por Panamá en materia marítima, pesquera y otras.
- Creación del Instituto Panameño de Investigación Marítima (IPIM) para capacitar a los panameños en la formación del comercio marítimo mundial. A finales de los

---

<sup>147</sup> Ver: Sobre las previsiones del tráfico por el CP tiene interés el artículo de Kunihiro Ohtake, “The present situation and the future forecast of the Panama Canal traffic”, publicado en 1998 y “La modernización del Canal y la cooperación global en el siglo XXI”.

noventa, son la Comisión del Canal de Panamá (CCP) y el Congreso de los Estados Unidos quienes analizan la información pertinente para hacer previsiones del comercio marítimo mundial.

- Con la intención de abrir nuevos mercados a diversos productos nacionales se plantea la creación de una bolsa de productos pesqueros y el incremento de la producción nacional de productos perecederos (frutas, vegetales, carnes,...) para abastecer a los buques en tránsito y a los que entren a puertos nacionales.
- Establecimiento de incentivos fiscales y la provisión de apoyo técnico a empresarios nacionales y extranjeros para impulsar la inversión en navegación de cabotaje y el desarrollo de sus actividades conexas por medio de acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Reevaluación de la legislación nacional con la implementación de cambios oportunos para apoyar de forma efectiva el desarrollo de actividades marítimas y sectores conexos.

### **8.2.3 El Canal de Panamá en el siglo XXI.**

Para entender el alcance de la modernización y de la reciente ampliación del CP, procede aproximarse al impacto de los cambios del transporte marítimo internacional en aquel y a la vinculación del CP con la economía panameña<sup>148</sup>. La adaptación a las tendencias en el transporte marítimo internacional, más allá de la prestación de un servicio a la comunidad mundial, conecta con la necesidad de mantener e incluso amplificar el impacto del CP en el desarrollo de la población panameña (Royo, 1996). En este marco, se justifican las diversas actuaciones adoptadas por el gobierno panameño desde los años previos a su entrega para mantener la competitividad de esta vía de transporte.

#### 8.2.3.1 Impacto del Canal de Panamá en la economía panameña

La aportación del CP sobre la economía panameña se ha incrementado con la transferencia de su administración a Panamá. A partir de ese momento, la explotación de la actividad del Canal se rige por criterios comerciales. El impacto total del CP sobre la economía panameña integra:

---

<sup>148</sup> Nos hemos referido a las tendencias de los tránsitos por el CP en un apartado anterior. En este apartado, se considerará el impacto de aquel en la economía panameña.

- Impactos directos: Se hace referencia a las contribuciones que generan directamente las operaciones del canal, tales como los salarios de los trabajadores, los pagos al Estado y las compras locales.
- Impactos indirectos consecuencia de actividades vinculadas indirectamente con el Canal como, los servicios de las agencias navieras, la reparación y mantenimiento de buques, venta de combustible y otros servicios prestados a sus tripulaciones y pasajeros.
- Impactos inducidos, generados por las contribuciones de las actividades comerciales de la ZLC y de los puertos en ambos extremos del Canal.

A mediados de los noventa, el Canal de Panamá (CP) es el factor multiplicador de la economía más importante. La vía interoceánica aportaba, aproximadamente, entre un 8 y un 10% del PIB del país en dicha década. La recaudación de peajes giraba en torno a los 500 millones de dólares. La exportación de servicios a través del CP representaba más del 50% de las divisas que ingresaban a la economía panameña. En total, por el Canal transitaba un 5% del comercio marítimo mundial; esta vía de transporte era utilizada anualmente por, aproximadamente, 14.000 barcos. (Abad M., 1997: 11). En 1999, el Canal aportó a la economía panameña 1.859,8 millones de balboas (ARI, 1997; ACP, 2006:4). En la tabla 32 en la siguiente página, se puede observar la distribución del impacto total del CP en 1999.

El Canal, a mediados de la década del 2000, representa en torno al 7% del PIB de Panamá y generaba más de 120.000 empleos directos e indirectos a través del efecto multiplicador<sup>149</sup>. Los aportes directos e indirectos del Canal al Tesoro Nacional durante los seis primeros años de la administración panameña de esta vía ascendieron a 2.463 millones de balboas.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Datos recogidos en el estudio de impacto económico del Canal en la República de Panamá efectuado por Intracorp, 2004, citado en ACP (2006: 4).

<sup>150</sup> Para relativizar la importancia de esta aportación para Panamá, procede hacer referencia a otras cifras de gastos e ingresos del Estado. En particular, la inversión total del Estado durante los años 2000-2004 en proyectos de infraestructura fue de casi 2.000 millones de balboas. Hacia el año 2005, las contribuciones directas del Canal al Tesoro Nacional se aproximan a los 500 millones de balboas por año, más del doble de lo recaudado por el Estado en concepto de impuesto sobre la renta de personas jurídicas. A su vez, la suma es mayor que lo recaudado a través de impuestos de importación.



**Tabla 32 Contribuciones del Sistema Económico del Canal a Panamá. 1999**

	<b>Sin efecto multiplicador</b>	<b>Con efecto multiplicador</b>
<b>Contribuciones al PIB (En millones de balboas)</b>		
<b>Directas</b>	802.1	1004.3
<b>Indirectas</b>	206.8	262.6
<b>Inducidas</b>	406.0	515.7
<b>Venta y Alquiler de Bienes</b>	77.3	77.3
<b>Total</b>	1.492.1	1.859.8
<b>Empleo (número de personas)</b>		
<b>Directo</b>	10.607	122.838
<b>Indirecto</b>	2.403	25.107
<b>Inducido</b>	4.224	44.138
<b>Otros</b>	4.552	4.552
<b>Total</b>	21.786	196.635
<b>Ingresos del Gobierno (En millones de Balboas, tasas)</b>		
<b>Directos</b>	99.5	203.1
<b>Indirectos</b>	5.2	37.3
<b>Inducidos</b>	24.9	85.6
<b>Anualidad del Canal</b>	144.3	183.2
<b>Venta y Alquiler de Bienes</b>	77.3	77.3
<b>Total</b>	351.1	586.5

Fuente: Intracorp Estrategias Empresariales

#### 8.2.3.2 Caracterización física de la vía interoceánica

Procede aproximarse a las características de la infraestructura del CP para entender las limitaciones que aquella ha ido afrontando a lo largo de un siglo de funcionamiento.

El Canal mide 80 km. de largo y tiene una profundidad máxima de 12m, variando la profundidad para navegar en función de la cantidad de agua disponible en las áreas de suministro del Canal. Sus principales características físicas son:

- Tres puertos terminales: Cristóbal y Moinsa (contenedores) en el Caribe y Balboa, en el Pacífico. Un cuarto puerto de contenedores (Coco Solo) en la vertiente atlántica del Canal.
- Dos secciones cortas de cauce a nivel del mar, una en cada extremo.
- Tres juegos de esclusas gemelas: Miraflores y Pedro Miguel en el sector Pacífico y Gatún en el Caribe. Recientemente, se ha ampliado la capacidad del Canal al construir un tercer juego de esclusas que permite el tránsito de buques de mayor calado, barcos postPanamax.
- El lago Gatún que tiene una superficie de 420 kilómetros cuadrados y proporciona el agua indispensable para las esclusas.

En 1906, dos años después de iniciar la construcción de un canal a nivel, Estados Unidos adoptó la decisión de construir un canal con esclusas. El esquema adoptado consistía en represar el río Chagres para crear un gigantesco lago artificial a 25 metros de elevación sobre el nivel del mar. Los barcos eran elevados desde el océano Atlántico hasta el lago desde donde navegarían hasta la división continental. Desde allí se procedería a la construcción de un canal elevado de casi 13 kilómetros de largo, permitiendo el acceso de los barcos hacia otra serie de esclusas que los harían descender hasta el océano Pacífico. Semejante obra, no sólo minimizaba el volumen de excavación requerido, sino que se presentaba como un medio para controlar las crecientes del río Chagres y de almacenar el agua requerida para la operación de las esclusas, utilizando la fuerza de la gravedad en vez de un costoso y complicado sistema de bombeo (Acebedo, 1998; Guardia, 1999: 139-140).

El recorrido a seguir para atravesar el Canal puede ser esquematizado a través de sus elementos principales como sigue. Para pasar desde el océano Pacífico al océano Atlántico, los barcos deben entrar, en primer lugar, por las esclusas de Miraflores, luego cruzar el lago Miraflores y atravesar las esclusas de Pedro Miguel. Seguidamente, se llega al Corte Culebra, el tramo más estrecho del Canal, que hasta su ampliación a principios del presente siglo, debía ser atravesado en un sólo sentido y a horas diurnas. Después, los barcos se dirigen al lago Gatún, atraviesan las esclusas de Gatún y, finalmente, se llega al Atlántico.

Es errónea la idea de que ambos océanos se encuentran a distintos niveles, es el terreno entre ambos el que presenta considerables desniveles, haciéndose uso de las esclusas, para superar a aquellos; las esclusas hacen el papel de escalones de agua. Por otra parte, los tres juegos de las esclusas del Canal permiten, simultáneamente, el esclusaje de dos barcos en el mismo sentido o en sentido opuesto.

A finales de los noventa, una nave tardaba un promedio de tres horas en pasar las esclusas y de 10 a 12 horas en transitar el Canal. Torres Abrego (1999: 47-9) destaca algunas de las características singulares del CP. Se trata de un canal de agua dulce que procede, básicamente, de las abundantes lluvias tropicales que caen en Panamá durante ocho meses del año. La red fluvial del Canal la componen el río Chagres y tres lagos, Gatún, Alajuela o Madden y Miraflores (Mc Auliffe, 1998; Tarté, 2001)). Las corrientes generadas por la mezcla de agua dulce y salada, al llenarse las esclusas, podrían ocasionar el choque de los barcos contra las estructuras de aquellas por lo que se requiere la asistencia mecánica de un sistema de locomotoras<sup>151</sup>. Como consecuencia de ello, el CP es el único canal en el que el capitán de la nave cede su mando a un práctico durante toda la travesía. El práctico asume el control de la nave y la responsabilidad de cualquier accidente no imputable a la nave.

Entre las ventajas prestadas por esta vía de transporte, destaca la reducción de distancias. El Canal de Panamá suministra la ruta marítima más rápida y barata para las embarcaciones que navegan entre los océanos Pacífico y Atlántico. Así, la ruta de una embarcación que vía Canal de Panamá va de Taiwán a la costa Este de Estados Unidos es por lo menos 5000 km más corta en comparación con otras rutas marítimas alternativas.

#### 8.2.3.3 Adaptaciones legislativas para la administración de un Canal panameño

El traspaso de la administración del Canal en el mediodía del 31 de diciembre de 1999, conllevó un cambio jurídico. Hasta esa fecha, las normas que lo regían, aparte de los tratados, eran estadounidenses. Es por ello que, desde principios de la década de los noventa, el gobierno panameño se preocupó en establecer una infraestructura jurídica que facilitara la operación del Canal después del año 2000. Tras el estudio de varios modelos, se optó por la

---

<sup>151</sup> El aumento del tamaño de los barcos ha derivado en un incremento en el número de locomotoras empleado.

figura de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) que podría llegar a convertirse en una Corporación de propósito Especial (CPE)<sup>152</sup>.

Son varias las actuaciones legislativas que se han emprendido para adaptar las normativas a la nueva realidad. En 1994, se introdujeron modificaciones en la Constitución Política panameña; se incluyeron nueve artículos con el objetivo de garantizar la continuidad. En esencia, se buscaba asegurar la autonomía administrativa y financiera de la ACP; el mantenimiento de las condiciones de los trabajadores; que su presupuesto fuera separado del de la nación; y asegurar que no hubiera interrupción en los tránsitos.

La Constitución dispone, que en materia del Canal, sólo se pueden desarrollar leyes de carácter general que la Junta Directiva de la ACP desarrollará posteriormente. En junio de 1994, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad la ley orgánica de la ACP que ha desarrollado su Junta Directiva.

Entre los puntos que incluye semejante Ley se destacan tres: la huelga se prescribe de manera categórica; se mantiene el sistema vigente de peajes, pero se introduce la obligación de celebrar audiencias públicas con los usuarios antes de modificar aquellos o las reglas de arqueo de las naves; se contempla la creación de una Junta Asesora de la Autoridad del Canal abierta a todo el mundo (Turner, 2009).

Como parte de la transición, en febrero de 1996, el Congreso de Estados Unidos aprobó una legislación que transformó la Comisión de una agencia de gobierno norteamericana a una corporación gubernamental. La Comisión del Canal de Panamá ayudó a redactar nuevamente la Ley Pública 96-70 que había regido a la Comisión desde 1979. La nueva normativa, en un intento de respaldar un funcionamiento del CP más eficiente, establecía una orientación de la entidad más comercial<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Se consideraron las siguientes fórmulas, Ministerio de Gobierno panameño, una Autoridad del Canal de Panamá, una Entidad Internacional, una corporación de propósito especial (CPE) y una empresa privada.

<sup>153</sup> Un estudio realizado por Arthur Andersen & Co. sobre la orientación de la Comisión del Canal de Panamá, concluía que a sus usuarios les importaba poco que su enfoque fuera militar. Se prefería evitar “extravagancias” empresariales que derivasen en distraer la administración de un sistema de tránsito eficiente (Kelly, 1997: 27-32). Los vacíos legales relativos a otros aspectos de la futura administración del Canal eran fuente de incertidumbre. Así, la Cámara Marítima Internacional mostraba su preocupación por la desaparición de la ley que impedía el desarrollo lucrativo del Canal.

Es interesante mencionar que, aunque un tercio de los votantes consultados sobre la aprobación de los tratados de 1977 se pronunciaron en contra, existía un consenso político a favor de su efectivo cumplimiento a finales de los noventa.

### **Fijación de peajes**

Las tarifas que determinan los ingresos por peaje se han ido modificando a lo largo de la historia del Canal. Procede hacer un análisis comparativo de los diferentes criterios adoptados durante la administración estadounidense y panameña en cuanto a la fijación de aquellas.

#### *Los peajes del CP durante la administración estadounidense*

La Comisión del Canal de Panamá estaba limitada por ley a obtener ganancias. El funcionamiento del Canal no respondía a objetivos lucrativos y se mantenía un equilibrio entre ingresos y gastos. Este espíritu se mantiene en los Tratados de 1977. Según el Tratado de Neutralidad firmado entre Estados Unidos y Panamá en 1977, “los peajes y otros servicios de tránsito y conexos serían justos, razonables, equitativos, y consistentes con los principios del Derecho Internacional”<sup>154</sup>. Además, se establecía que sólo mediante peajes y otros ingresos, se recuperarían los costes de operar y mantener el Canal, al igual que los pagos a la República por servicios públicos y anualidades (Comisión del Canal de Panamá, 1999).

Durante la etapa de transición, la recaudación por peajes se mantuvo en torno a 500 millones de dólares; los pagos a Panamá fluctuaron entre 85 y 90 millones de dólares. De acuerdo con el ordenamiento constitucional de Panamá, los peajes los había fijado la Junta Directiva de la CCP, estando sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.

El 1 de octubre de 1994, la Comisión del Canal de Panamá estableció un nuevo sistema de arqueo en el Canal de Panamá, el Sistema Universal de arqueo del Canal de Panamá (SUA/CP). Ello respondía a los nuevos patrones mundiales de medición de tonelaje. Este sistema de arqueo aplica una fórmula matemática al volumen total cerrado de un barco para determinar su tonelaje neto PC/UMS, que es la base para determinar los peajes que debe pagar a la entidad canalera por utilizar la vía acuática. La medida total de capacidad se obtiene del Certificado Internacional de Tonelaje de 1969 del buque. Este sistema viene a simplificar

---

<sup>154</sup> Al respecto, se pueden revisar los Tratados de 1977.

al precedente sistema de medida manual. (Molino, 1998: 120-22). En la tabla 33 se recoge la historia de los peajes del CP hasta la transferencia de su administración.

**Tabla 33: Historia de las tasas de peaje del Canal de Panamá** (Tarifa por tonelaje neto)

Fecha	Cargado	Lastre	Incremento medio
<b>Antes de junio, 1974</b>	0.9	0.72	
<b>Junio, 1974</b>	1.08	0.86	19.70%
<b>Noviembre 1976</b>	1.29	1.03	19.50%
<b>Octubre 1979</b>	1.67	1.33	29.30%
<b>Marzo 1983</b>	1.83	1.46	9.80%
<b>Octubre 1989</b>	2.01	1.6	9.80%
<b>Octubre 1992</b>	2.21	1.76	9.90%
<b>Enero 1996</b>	2.39	1.9	8.20%
<b>Enero 1998</b>	2.57	2.04	7.50%

Fuente: Comisión del Canal de Panamá

Coincidiendo con la transferencia de la administración del Canal a Panamá, los criterios sobre la fijación de las tarifas de los peajes centralizan las discusiones sobre el futuro del Canal. El debate se inicia tras el incremento de aquellos por parte de la Comisión del Canal a finales de los noventa. El alza se justificaba para garantizar la entrega del Canal libre de cargas a Panamá y para asegurar una financiación adecuada de los necesarios programas de mantenimiento y modernización; ahora bien, se generaba un malestar entre los usuarios.<sup>155</sup>

#### *Evolución e impacto de la estructura tarifaria de peajes en los ingresos financieros de la ACP*

La transferencia de la administración de Panamá implica el comienzo de la explotación lucrativa de la actividad del Canal. Ello se recoge en la evolución de la estructura tarifaria de los peajes que, por otra parte, ha sido un apoyo para financiar los programas de modernización y ampliación de esta vía.

Los ingresos financieros de la ACP, en virtud de los cambios realizados, son el resultado de diversos componentes como, el número de tránsitos, volumen de carga de la nave, naturaleza

<sup>155</sup> Mientras la administración del CP señalaba que los peajes tan sólo se habían incrementado un 7 por ciento en los últimos 10 años (Ritter, 1997), se manifestaban varias voces discrepantes. La Comunidad Marítima Internacional expresaba su desacuerdo por el alza realizado y proyectado en las tarifas; representantes de las navieras defendían una fijación de las tarifas que no respondiera a las fuerzas del mercado. A su vez, la Cámara Marítima de Panamá mostraba su preocupación por las subidas de los peajes y por su pérdida de protagonismo en los asuntos del Canal (Ross, 1997). Desde ámbitos académicos, se señalaba que la financiación de la ampliación se podría afrontar recurriendo a otros ingresos derivados del canal, pero evitando la pérdida de la propiedad del CP. Estas opiniones fueron expresadas en el debate que surgió en el citado Congreso Internacional celebrado en septiembre de 1997 en Ciudad de Panamá.

de la carga, servicios marítimos prestados, tarifas de peajes,... Desde principios de este siglo, la estructura tarifaria de los peajes ha sido objeto de cambios importantes. Hasta entonces, se había impuesto la estabilidad.

La transferencia de la administración del CP acontece en un contexto desfavorable para el comercio internacional que se recoge en los tránsitos que atraviesan la vía interoceánica. A ello se suma la caída de ingresos que coincide con la financiación del programa de mejoras y modernización de las instalaciones del Canal<sup>156</sup>. Ahora bien, el incremento en las cuotas del Canal generó un pequeño aumento en los ingresos por peaje del 0,9% mientras se reducía el número de tránsitos y se mantenía el volumen de carga.

En octubre de 2002, se decretó un ajuste en los peajes de 6,5% en promedio y se proyectaba otro de 8% en julio de 2003. El aumento de peajes de 15% en total, se hizo en consulta con los clientes del Canal. Se buscó establecer unos peajes segmentados en concordancia con el tamaño de las naves; se introdujo un nuevo sistema de peajes y arqueo para buques portacontenedores y otros buques con capacidad para transportar contenedores sobre cubierta. Anteriormente, sólo se percibía un pago de 8,8% del total de la capacidad de carga de contenedores sobre cubierta. A su vez, se producía un cambio en la estructura de tipo de productos que se mantendría hasta la fecha. Mientras el petróleo y los productos secos a granel bajaron su participación, se incrementaba la de los contenedores. Estos se constituían en el principal producto en el tráfico total por el Canal

En 2003, las operaciones del Canal registraron un crecimiento del 8%, el primer aumento significativo en 5 años. En 2004, la fuerte expansión del comercio mundial, principalmente de los países latinoamericanos y asiáticos, derivó en un incremento del valor agregado de la actividad del Canal de Panamá de 7,1%. La CEPAL (2004: 9) destacaba que los ingresos del Canal sobrepasaron los 1.000 millones de dólares por primera vez. Ello se vincula con un mayor tamaño de los barcos que atraviesan el Canal.

En 2005, la actividad del Canal se incrementó (4%) por el aumento del tamaño de los barcos que compensó la reducción del número de tránsitos. La elevación de los peajes derivó en un mejor resultado financiero (11,9%). En 2006, las operaciones realizadas por el Canal se

---

<sup>156</sup> En 2001, los ingresos de actividades de la ACP se redujeron un 2,3% como consecuencia del programa de mejoras y modernización de las instalaciones del CP.

elevaron 10,9% al registrarse tanto un mayor número de tránsitos de buques como de servicios prestados.

En 2007, la actividad del Canal perdió impulso, su PIB real sólo creció un 3%, por alcanzar el máximo de su capacidad. No obstante, la ACP elevó sus ingresos un 15% al elevar los peajes y añadir mayor valor agregado a los servicios prestados a los barcos en tránsito. Nuevamente, en 2008, se desacelera el tránsito de buques y de toneladas netas, pero las operaciones del Canal ascendieron un 7,1% sobre todo por los servicios prestados a las naves (16,9%).

En 2009, en un contexto de recesión mundial, los tránsitos y el volumen de carga se redujeron un 2,4% y un 3,4%, respectivamente. Ahora bien, el aumento de los peajes se tradujo en una cierta mejoría de los servicios de carga y apoyo logístico. En 2010, la ligera caída en los tránsitos se acompaña de un aumento del 0,4% en toneladas netas que junto con el alza selectiva de las tarifas generó un incremento de los ingresos por peaje de 3,1%. En 2011, al aumento selectivo de las tarifas se sumó un aumento de los buques que lo atravesaron del 3,2% y de las toneladas netas transportadas del 7,1%. Como consecuencia de ello, se registró un incremento nominal en los ingresos por peajes de 16,7%. En 2012, el incremento de los ingresos por peajes de 7,1% responde al incremento en las tarifas de buques de carga. Interesa destacar que, en 2013, los ingresos por peajes se redujeron un 0,4% por una disminución del número de buques portacontenedores, que aportan más de la mitad de los ingresos por peaje. La causa de ello es que una de las principales compañías navieras de carga internacional cambió su ruta por el Canal.

#### 8.2.3.4 Mantenimiento, modernización y ampliación de la capacidad del Canal

*Mantenimiento:* El Canal de Panamá ha estado en funcionamiento durante 100 años, siendo rehabilitado y restaurado en numerosas ocasiones. Hay que tener en cuenta que el equipo está expuesto a un clima tropical especialmente desfavorable. Por otra parte, la mayoría de las instalaciones y el equipo fueron fabricados para el Canal por lo que su reemplazo requiere cuantiosas inversiones de capital. El compromiso del Gobierno de Panamá con el mantenimiento del Canal, queda recogido en el capítulo VI de la ley orgánica. Se señala la adopción de los programas para el funcionamiento eficiente del Canal a lo que se añade el respeto de la autonomía financiera.



El significado del mantenimiento es obvio a partir de las cifras. A finales de los noventa, aproximadamente, el 45% de la fuerza laboral se ocupaba directamente en las funciones de mantenimiento (más de 4.000 empleados). Además, los gastos de mantenimiento suponían el 25% del presupuesto. (Gianeras, 1997: 57-60)

*Capacidad del Canal:* El aumento de capacidad de un canal a nivel, como el Canal de Suez, se consigue a través de dragado y excavación, pero un canal de esclusas requiere esfuerzos adicionales como la construcción de nuevas esclusas y/o de mayor tamaño y planificar la administración y el uso de aguas (Giro, 1997).

La historia sobre las variaciones referidas a la capacidad del Canal de Panamá es breve. El 15 de agosto de 1914 se inauguró esta vía interoceánica y, en aquel momento, todas las naves existentes podían transitar por aquella. En la década de 1930, Estados Unidos comenzó la construcción de un tercer juego de esclusas más grandes que las existentes. La Segunda Guerra Mundial supuso la paralización de la construcción y, desde entonces hasta 1970, Estados Unidos realiza varios estudios sobre un posible canal a nivel.

En los Tratados de 1977, se incluyó un estudio sobre alternativas o mejoras al Canal. Se analizaron varias opciones para adaptar la capacidad del Canal a la demanda prevista y, finalmente, se propuso la construcción de un tercer juego de esclusas. Este estudio indicaba que la demanda obligaba a introducir cambios para ampliar su capacidad, pero el desfase temporal no incorporó la realidad de finales de los años noventa.<sup>157</sup>

El CP había estado funcionando con un exceso de capacidad durante la mayor parte de su vida pero el tráfico se incrementó, inesperadamente, en un 10% en 1995. Ello motivó que la Junta Directiva adelantara los proyectos de ampliación de la capacidad de la vía interoceánica. A finales de los noventa, el CP estaba funcionando al máximo de su capacidad y afrontaba la limitación del tamaño de sus esclusas; una generación de naves post-Panamax no podía utilizar el CP. En ese marco, los navieros estaban buscando nuevas alternativas. La industria naviera indicaba que el Canal debía responder a los nuevos patrones de comercio. Panamá

---

<sup>157</sup> Procede concretar el concepto de capacidad introducido para poder valorar la conveniencia de las alternativas propuestas. La capacidad de la vía se vinculaba con la espera de la nave para iniciar su tránsito por el Canal, que se estimaba en un promedio anual de 10 horas a finales de los noventa. Se consideró que el factor que más influía en la capacidad eran los retrasos ocasionados por las esclusas. En consecuencia, cualquier plan que redujera el tiempo de esclusaje por medio de una reducción en el número de elevaciones, aumentaría la capacidad. La ampliación de la capacidad se conseguiría por una actuación sobre las esclusas, siendo el beneficio del ensanche del Corte Culebra seguridad más que capacidad.

seguía siendo la única alternativa en varias rutas, pero iban surgiendo nuevas opciones y los actuales usuarios podrían desplazarse hacia las mismas.<sup>158</sup>

Ante la oportunidad de crecimiento que le brinda el mercado, el Canal se encuentra inmerso en una ampliación de su capacidad de gran envergadura. El aumento de la carga contenerizada ha derivado en el aumento de tránsitos de buques portacontenedores; se incrementa el uso de buques de mayores dimensiones que no pueden transitar por el Canal. Tras diversos estudios, Panamá optó por el desarrollo de un megaproyecto que se centra en la construcción de un tercer juego de esclusas en el Canal.

En este marco, la ACP (2006) presenta un “Plan Maestro” en junio de 2006 que pretende ser una guía para el desarrollo del Canal durante el período 2005-2025. Se proponen las inversiones que optimizarán el desempeño del Canal hasta la ampliación de su capacidad con el tercer juego de esclusas. Se persigue garantizar la cobertura ininterrumpida de la demanda. El citado plan tiene por objeto dotar a Panamá de la capacidad y organización necesaria para captar la demanda pronosticada, incrementar su participación en el mercado y evitar la entrada de nuevos competidores. Se implementó un proyecto de modernización valorado en 1.000 millones de dólares que perseguía reducir la permanencia de los barcos en aguas del Canal hasta un máximo de 24 horas<sup>159</sup>. Dentro de este programa se destacaban cinco proyectos principales: el ensanche del corte Culebra, la adquisición de más remolcadores y locomotoras, la modernización de la maquinaria de las esclusas y del sistema de administración de barcos.

*Ensanche del corte Culebra:* Entre las principales mejoras realizadas, se sitúa el ensanchamiento del conocido corte Culebra. Se trata del tramo más estrecho del Canal, con una longitud de 12,6 kilómetros cuyo ancho era de 152 metros. Se pretendía aumentar la fluidez y el tráfico por este tramo. Su finalización estaba prevista para el año 2014, pero las crecientes necesidades de los clientes la adelantaron al año 2002.

---

<sup>158</sup> En este sentido, el cierre del Canal de Suez durante ocho años, entre 1967 y 1975, ocasionó un importante cambio en los patrones mundiales de transporte de petróleo. Se alertaba a Panamá de que podría perder, igualmente, su mercado.

<sup>159</sup> Ello se cumplía para una demanda de, aproximadamente, 38 barcos por día.

Con semejante obra, se permitía el tráfico de barcos de gran tamaño en los dos sentidos por el tramo más estrecho de la vía durante las 24 horas del día.<sup>160</sup>

Este ensanchamiento junto con otras mejoras previstas, incrementó la capacidad del canal en un 20 por ciento para el año 2002 (Reeder, 1997: 20-23). El ensanche eliminó el embotellamiento por las restricciones de los tránsitos de una vía en el corte y trasladó el cuello de botella a las esclusas.

Se trata del segundo proyecto de ensanche del Corte. A mediados de 1950, se procedió a realizar el primer ensanche para ampliar la capacidad del Canal. Se estableció un ancho que permitía el tráfico en dos sentidos para el 97% de los barcos que, según estimaciones, utilizarían el Canal en 1970. Desde el primer ensanche en 1971 hasta comienzos del segundo, los tránsitos de barcos panamax por el Canal se habían incrementado de 3% a más de 30%.

*Incremento de flota de locomotoras:* En su intento de maximizar la capacidad del Canal de Panamá, la Comisión del Canal de Panamá rehabilitó e incrementó la flota de locomotoras de remolque y su sistema de rieles. Las locomotoras de las esclusas son necesarias para que los esclusajes sean seguros y eficientes. Ayudan a colocar los barcos en la posición adecuada en las cámaras de las esclusas.

*Modernización de la maquinaria y controles de las esclusas:* Desde 1998 hasta el año 2007, se adoptan medidas de modernización respecto a las esclusas. Se implementa un sistema de control de la maquinaria moderno y se reemplazan los viejos sistemas mecánicos por tecnología hidráulica. Con ello se ha conseguido aumentar la seguridad de las operaciones, la eficiencia del mantenimiento y modestos incrementos en el rendimiento con el consiguiente aumento de la capacidad del Canal.<sup>161</sup>

La División de Esclusas de la Comisión del Canal de Panamá ha introducido cambios en el control de la maquinaria de las esclusas conforme a las tendencias de la industria. El elemento

---

<sup>160</sup> Según el estudio de la Comisión Tripartita, no podía realizarse un mayor ensanche que el llevado a cabo. Durante esta obra, el mantenimiento del tráfico sin interrupción fue una prioridad. Este ensanche es uno de los proyectos más grandes de excavación de roca; ha exigido casi cuatro veces más excavaciones que el Túnel del Canal de la Mancha. El coste se ha estimado, en 200 millones de dólares.

<sup>161</sup> La apuesta por la tecnología hidráulica, que empezó a plantearse en 1989, responde a diversos motivos. Si bien la tecnología originaria era la más avanzada de la época, su obsolescencia planteaba serias dificultades. El reemplazo de los componentes era difícil debido a su antiguo diseño lo que suponía importantes aumentos en el coste de reemplazo y en el tiempo de entrega. Además, el reemplazo de los sistemas originales precisaba de mucha mano de obra, Quijano, 1997: 48-49.

central lo constituye la tecnología de Control y Supervisión y Adquisición de datos (SCAPA). Un sistema de muchos sensores permite la obtención de información para la mejora de las operaciones.

*El sistema de administración de naves:* En el plan de modernización, se incluía un sistema para administrar el tráfico de barcos que permite conocer en todo momento la posición de cada barco en su travesía por el canal. Se trata del Sistema de Administración del Tráfico de Naves (EVTMS) que utiliza tecnología avanzada de administración de información y de navegación por satélite y convierte al Canal en líder mundial de programación y monitoreo del tráfico marítimo. Entre las funciones que tiene se destacan dos: programación automática de los horarios de naves e, implícitamente, de todos los recursos del Canal y rastreo de barcos que supone una mejora de la seguridad. Ello contribuye a aumentar el tráfico por el Canal al reducir el tiempo en aguas del Canal.

#### 8.2.3.5 Ampliación del Canal de Panamá a largo plazo: Alternativa de tercer juego de esclusas

En el capítulo 6, hicimos una breve mención al proyecto de ampliación de la capacidad del CP a largo plazo. Se trata de un proyecto que por su relevancia fue sometido a referéndum en el año 2006. Tras diversos estudios sobre la mejor alternativa para la ampliación del CP, se impuso un proyecto de ampliación en el que el elemento central es la construcción de un tercer juego de esclusas que permita la navegación de buques postPanamax. Los otros dos componentes de este megaproyecto son la ampliación y profundización de los cauces de navegación y la elevación del nivel de aguas del lago Gatún.

En lo relativo al futuro en torno al CP, se pronostica que los ingresos del CP crecerán 3,5% en promedio anual en el período 2006-2025 por aumento de tráfico y peajes. En consecuencia, se incrementarán las transferencias al gobierno central, pago de sueldos y salarios y compra de bienes y servicios. Se estima la contribución adicional sobre la economía de aproximadamente 1.720 millones de dólares en 2015 y la generación de 13.000 nuevos empleos hasta 2015 y 72.700 en 2025. Las exportaciones adicionales de servicios originadas en el CP se calculan en 600 millones de dólares a partir de 2015 y de 4.200 millones en 2025. En definitiva, las repercusiones económicas de la operación del CP sobre la economía nacional pasarán de los 2.876 millones de dólares en 2006 a 5.448 millones en 2015 y 10.697

millones en 2025, respectivamente. Estas cifras equivalen al 35% y 69% del PIB de 2005, respectivamente.

#### 8.2.3.6 El agua recurso vital del Canal de Panamá.

La dependencia por parte del Canal de Panamá del agua es una realidad y, desde el período de transición, se hicieron previsiones de futuros requerimientos y suministro de agua. El Canal de Panamá utiliza esclusas que se asemejan a escalones de agua. Las esclusas elevan a los barcos desde el nivel del mar en el lago Gatún y lo bajan al otro lado del mar. Con cada barco que transita el Canal, las esclusas utilizan alrededor de 197 millones de litros de agua fresca dulce que acaban en el mar. Los lagos Gatún y Madden proporcionan el agua dulce que el Canal requiere para su operación. (Quijano, 1997: 49-52)

En el estudio de la Comisión Tripartita, se anticipó la insuficiencia de agua dulce para el futuro funcionamiento del CP. Se requerían mayores requerimientos para responder a un incremento en los tránsitos con adicionales esclusajes, un tercer juego de esclusas y las modificaciones climáticas asociadas al fenómeno del Niño.

La Comisión Tripartita estimó que para el caso de barcos de 150.000 DWT, en el año 2.060, el Canal no podrá suplir el volumen de agua requerido (5.872 millones de m<sup>3</sup>). Se requerían nuevas fuentes de agua y una represa reguladora. Se proponía una represa en el río Indo o reciclar el agua por medio de bombas. Se planteaba, además, recurrir a la aplicación de sistemas de elevación vertical para el manejo de barcos pequeños que no precisan de agua.

Existen pronunciamientos sobre una omisión sistemática del efecto de las zonas urbanas sobre la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. La cuenca produce el agua para la operación de la vía acuática y, además, para el consumo de agua de las ciudades terminales. El crecimiento urbano de Panamá está ejerciendo grandes presiones sobre la cuenca hidrográfica del Canal. Se señalaba, además, que no se había hecho un estudio sobre el impacto de las instalaciones de las bases militares sobre el territorio sobre el que están ubicadas (Gandásegui, 1997: 20-21; 2003).

En lo que se refiere al problema de escasez de agua, se está planteando el uso de energía solar. En la actualidad, el funcionamiento del Canal es con la energía hidroeléctrica.

#### 8.2.3.7 Protección y defensa del Canal.

En un intento de asegurar un continuo funcionamiento del Canal, evitando que éste pudiera ser objeto de amenazas terroristas o de organizaciones criminales transnacionales, se justificó la presencia militar de EE.UU. durante la administración estadounidense del CP.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en los Tratados de 1977, el ejército estadounidense abandonó Panamá tras la transferencia de la administración del CP. No obstante, según el Tratado de Neutralidad, ha quedado abierta la posibilidad de una intervención de EE.UU. si el Canal fuera amenazado. Esta intervención podría ser aisladamente o junto con Panamá.

#### 8.2.3.8 Interrelaciones entre el futuro de las áreas revertidas y la actividad del CP

Con el objetivo de establecer un apoyo mutuo entre el negocio del Canal y el desarrollo de las áreas revertidas, potenciándose el desarrollo de sinergias, se han emprendido actividades en diversos ámbitos:

Los proyectos relacionados con el sector marítimo se expusieron en el capítulo siete por ser la inversión extranjera la que está protagonizando aquellos.<sup>162</sup>

El Canal se vincula al desarrollo de los proyectos industriales centrados en zonas procesadoras para la exportación.

Entre los proyectos turísticos, tiene interés para el Canal, el establecimiento de un puerto de cruceros en Amador. Además, destaca la creación de un centro comercial libre de impuestos para potenciar el negocio de los cruceros.

En lo referente a las comunicaciones, se han integrado los desarrollos en infraestructura aérea, terrestre, ferroviaria y portuaria en un concepto intermodal que agiliza la logística de producción y distribución de los negocios de manufactura. En esta línea, la naviera Evergreen, además del proyecto de la terminal de contenedores de Colón, tiene líneas desde Panamá con su aerolínea Eva Air,

Dentro del proyecto de la Ciudad del Saber se están potenciando los estudios marítimos.

---

<sup>162</sup> Se hizo mención a la privatización de los puertos terminales del Canal, el desarrollo de un centro de almacenamiento y reparación de naves, la rehabilitación del ferrocarril transístmico para tener un puerto con dos océanos,...

#### 8.2.4 Registro marítimo internacional

Desde 1992 hasta finales de los noventa, Panamá ocupa el primer lugar en la actividad marítima internacional, con el registro naviero más importante del mundo. El abanderamiento de buques suponía a finales de los noventa, aproximadamente, una recaudación anual directa de 45 a 50 millones de dólares e indirecta superior a los 100 millones de dólares. (Abad, 1997: 12)

El registro abierto panameño englobaba a los siguientes organismos, La Dirección General Consular de Naves (SECNAVES), ubicada en Panamá; 130 consulados alrededor del mundo, de los cuales 61 son consulados de marina mercante; la oficina de Seguridad Marítima en Nueva York (SEGUMAR) y la Representación Permanente de la República de Panamá en la Organización Marítima Internacional (OMI), con sede en Londres.

Abraham Sofer (1997: 141-143), Director General de la Dirección General Consular y Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro, señala que el mayor número de registros se genera en SECNAVES. Concretamente, la inscripción fue de 1.464 naves desde 1995 hasta septiembre de 1997. Durante ese mismo período, destacan los consulados de Tokio y Kobe con 550 y 164 abanderamientos respectivamente. A finales de los noventa, la flota mercante panameña se componía en su mayor parte de buques de carga, 6.014; yates de placer, 2.165; tanqueros, 1.345; barcos de pesca, 858 y remolcadores, 651.

Desde mediados de los noventa, el gobierno panameño afronta un proceso de homologación de su normativa en asuntos del mar con las reglamentaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI). Como consecuencia de ello, se aumentaban las exigencias para la obtención de títulos panameños para la tripulación lo que, ciertamente, estaba afectando al pabellón marítimo panameño. No podemos olvidar que, los barcos de bandera panameña, tienen que tener una tripulación con titulaciones panameñas.

La Autoridad Marítima de Panamá (AMP) suscribió en 1995 el Convenio STCW de 1978 de la Organización Marítima Internacional (OMI). El objetivo de tales normativas era el de mejorar la seguridad de la gente del mar. Los países que habían suscrito el citado Convenio estaban obligados a la aplicación de unas normativas comunes.

Posteriormente, se introdujeron unas enmiendas al citado convenio, las enmiendas de 1995, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 31 de enero del año 2002. Panamá ratificó dichas

enmiendas y por ello, desde el 1 de noviembre del año 2001, sólo tramita titulaciones de acuerdo al Convenio STCW'78 con las enmiendas de 1995.

### **8.3 LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL SECTOR PORTUARIO PANAMEÑO.**

En palabras de Jan Hoffmann<sup>163</sup> [*“El puerto de Singapur, que es estatal, es uno de los más eficientes del mundo” se dice cuando se quiere dejar el mensaje de que la privatización no es necesaria. “En el puerto de Veracruz, en México, subieron las tarifas después de la privatización, lo que perjudica al usuario” se dice para explicar los peligros de un monopolio privado. “En Buenos Aires, los obreros cesantes siguen protestando para conseguir una justa compensación” se menciona para ilustrar los supuestos costos sociales de las privatizaciones. “En Inglaterra, algunos pocos se hicieron ricos comprando los puertos del estado a un precio demasiado bajo” se dice para ilustrar las supuestas pérdidas del sector público durante las privatizaciones. Estos comentarios dan una idea de las visiones contradictorias existentes sobre las privatizaciones de los puertos a nivel mundial. Conceptos como eficiencia y eficacia, mejoras en la gestión, reducción de los costes y los tiempos de tránsito, accesibilidad e inversiones, son claves para determinar su éxito o fracaso.*]

El proceso de concesión de las terminales de contenedores a los operadores internacionales comenzó en Panamá en el año 1993. Desde entonces, el giro experimentado en el desempeño de los mismos ha sido muy importante. Cabe no obstante preguntarse si esta evolución ha desembocado en ganancias para el país, y en último caso, para la población.

A continuación, tras una caracterización del sector portuario panameño nos referiremos a los aspectos más destacados de los procesos de privatización llevados a cabo en el sector. En el siguiente apartado, nos centraremos en los efectos de tales procesos.

#### **8.3.1 Caracterización del sector portuario panameño en la actualidad.**

Los puertos con terminales de contenedores en Panamá son reconocidos como los más productivos y eficientes de América Latina (Latinports, 2014), contribuyendo en la imagen

---

<sup>163</sup> Las Privatizaciones Portuarias en América Latina en los '90: Determinantes y Resultados. Documento de trabajo de la CEPAL. Santiago de Chile. 1999.



internacional que proyecta el país de modernidad y eficiencia en las infraestructuras de transporte. Estas terminales están enfocadas al negocio del transbordo.

**Tabla 34: Ranking de puertos en Latinoamérica 2014**

Pos.	Puerto	País	Km2	TEUs	Zona Franca	Grúas Pórtico	Inversión Anunciada Millones US\$	Marco Social y Político	Contexto Económico	Actividad Portuaria	Infra-estructura	Conectividad
1	Balboa	Panamá	1.8	3.304.6	Sí	25	500	73.5	27.1	83.9	100,0	92.1
2	Cristóbal / Colón	Panamá	1.4	3.356.0	Sí	12	500	73.5	27.1	85.7	96.6	82.4
3	Manzanillo	México	4.4	2.136.1	No	4	5,700	79.9	92.7	98,0	73.2	57.8
4	Buenos Aires	Argentina	9.2	1.784.8	No	15	750	84.8	69.6	100,0	61.7	72.1
5	Santos	Brasil	7.8	3.221.3	Sí	9	3,150	64.6	50.7	77.8	79.1	65.2
6	Callao	Perú	0.5	1.856.0	No	4	270	72.9	73.2	86.7	54.7	74.5
7	Guayaquil	Ecuador	0.9	1.517.9	Sí	2	70	95.5	88.1	71.3	56.7	86,0
8	San Antonio	Chile	8.3	1.196.8	No	6	4,100	84,0	94.6	68.5	63.1	70.7
9	Cartagena	Colombia	1.7	1.987.8	Sí	4	1,000	64.1	72.2	75.7	64.2	51.7
10	Montevideo	Uruguay	2.7	827,0	Sí	7	50	84.2	100,0	39,0	83.5	73.4

Fuente: Latinports. Ranking de los mejores puertos de América Latina 2014  
<http://latinports.org/ranking-de-los-mejores-puertos-de-america-latina-2014/>

En Panamá, su sector portuario se compone de 26 puertos. Entre ellos hay 19 que son administrados por la Autoridad Marítima de Panamá como función delegada de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares dependiente del Gobierno. En su mayoría se trata de puertos de pequeñas dimensiones. Estos pequeños puertos se usan sobre todo para la carga y descarga de mercancía general, excepto aquellos especializados en derivados del petróleo y carga de fruta fresca y refrigerada. Dan servicio tanto a las operaciones internacionales como a las de cabotaje, pero en casi todos predominan las operaciones internas. Sus actividades son supervisadas por la Dirección General de Puertos (ARI, 1997).

Cada uno de estos puertos presenta características físicas muy particulares. La otra modalidad son los grandes complejos portuarios, reformados y modernos, especializados fundamentalmente en transportes de alto valor añadido, con mercancía en contenedores, graneles, rodante y general. Así, podemos agrupar en dos grandes bloques los puertos

panameños, circunscritos a las facilidades específicas que brindan a sus usuarios. De forma general, los puertos se clasifican como:

- Puertos de carga general: son la mayor parte de los puertos panameños. Se trata especialmente de puertos dedicados a la carga general. Las condiciones físicas o de infraestructura no permiten el atraque de barcos de grandes dimensiones. Su calado es insuficiente para albergar buques portacontenedores. Sus operaciones se centran en el comercio de cabotaje y comercio regional con otros países del Caribe y América Latina.
- Puertos Especializados: son aquellos que cuentan con infraestructuras específicas para la carga y descarga de un determinado tipo. En esta categoría se incluyen puertos en Panamá dedicados a azúcar, pesca, terminales petroleras, puertos para buques graneleros, para tráfico rodante o Ro-Ro.
- Complejos Portuarios: puntos logísticos que integran todo tipo de servicios portuarios. Bien conectados con otros medios de transporte son usados como *hub*. En el sistema portuario panameño, están localizados en ambos extremos del Canal. Son tales los puertos de Balboa, PSA, Cristóbal o Manzanillo.

Desde que se iniciaron los procesos de privatización en la gestión portuaria, se han construido cinco nuevos puertos de contenedores, tres en el Atlántico y dos en el Pacífico: Cristóbal, Manzanillo Colón PSA y Balboa. Los principales inversores son empresas de ámbito multinacional, filiales de los más importantes operadores logísticos mundiales. Así, los puertos en condición de concesionados están gestionados por empresas como la china Hutchinson Wampao, la taiwanesa Evergreen o la estadounidense Stevedorean Services of America, habiendo invertido conjuntamente en Panamá en los últimos años más de 800 millones de dólares<sup>164</sup>.

El movimiento de cargas registradas en el Sistema Portuario Panameño supera los 6 millones de TEUs (*twenty feet equivalent unit* o contenedores de 20 pies o 6,10 metros) que completan más de 100 millones de toneladas métricas. De esta carga, casi el 98% tiene una sinergia internacional. Si queremos observar la evolución de los puertos panameños tras su cesión a empresas privadas, si nos movemos por los resultados, basta observar que en tres años y de forma conjunta han pasado de una empresa estatal con dos grúas pórticas a más de cincuenta

---

<sup>164</sup> Autoridad Portuaria de Panamá (2015) Indicadores Marítimos Portuarios. Panamá.

operando en la actualidad. El número de contenedores manipulado en los puertos se ha multiplicado desde 1995 cuando se concesionaron los primeros puertos por más de cincuenta veces. Las concesiones tienen un carácter temporal y la propiedad del suelo sigue siendo panameña según la ley 56 en su artículo 16. Sin embargo, muchos claroscuros se ciernen sobre la operatividad, no en términos de eficiencia, pero si vinculada al tipo de desarrollo por el que opta el país.

En la actualidad las terminales portuarias de Balboa y Cristóbal, situadas una a cada extremo del canal, están bajo la administración de la empresa Panama Ports Company, que es una subsidiaria de Hutchison Port Holding (HPH). También se construyeron nuevos puertos que están bajo la administración de empresas privadas, como Evergreen, a la que se ha asignado el Colon Container Terminal (CCT). Otros ejemplos son los puertos especializados por carga como Petroterminales de Panamá (PTP) administrador y operador de los puertos de Charco Azul, en Chiriquí y Chiriquí Grande, en la provincia del noroeste llamada Bocas del Toro; también Manzanillo International Terminal (MIT), operado por Stevedoring Services of America (SSA). Con todas estas operaciones, que redundan en la provisión de más y mejores infraestructuras de transporte marítimo, Panamá debe convertirse en el principal centro de transbordo de contenedores de América Latina y el Caribe. Nuevos proyectos se ubican en el área de Coco Solo Norte, y en Balboa, donde se experimenta un sostenido y creciente desarrollo portuario.

Coco Solo Norte está situado en las inmediaciones de la Zona Económica Especial de Colón, sobre una antigua base naval del ejército de los Estados Unidos en la provincia de Colón. Los estadounidenses dejaron allí una excelente dotación de infraestructuras para el transporte, estando la zona interconectada a través de puertos, aeropuertos, ferrocarril y carretera, lo que convierte la zona en un *Hub* para la conexión de modos de transporte multimodales. Conecta además con la Zona libre de Colón, donde se han instalado las principales compañías exportadoras e importadoras, así como navieras y armadores prestadores de servicios a los barcos que cruzan el Canal (Heilbron, 1997).

### 8.3.2 El proceso de privatización portuaria en Panamá.

Como se avanzó en capítulos anteriores, a comienzos de los años 90, Panamá cambió de estrategia en su posicionamiento portuario internacional. Consciente de la limitada rentabilidad obtenida hasta entonces del Canal, empezó a posicionarse para sacar provecho económico y social a su estratégica posición geográfica en el istmo americano.

Así se optó por abandonar el ineficiente sistema utilizado en la actividad portuaria conocido como *Operating-Port* (puerto explotador), por la falta de conocimientos y recursos económicos por parte del país, para explotar esta actividad de gran transcendencia global y dar paso a un nuevo sistema de desarrollo portuario conocido como *Landlord-Port* (puerto propietario), donde el Estado mantendría el control del terreno y brindaría la concesión a operadores portuarios privados durante un período de tiempo determinado.

En el año 1993, comienza el diseño por parte del gobierno panameño del proceso de privatización portuaria de Panamá. La fase experimental se completa con la salida a concurso de la primera terminal privada de contenedores a la que se asignó el nombre de Manzanillo International Terminal (MIT). Esto fue un punto de inflexión en la actividad portuaria de Panamá. A partir de este instante, el Estado comenzó a desligarse de la gestión directa de los puertos, recibiendo como compensación pagos en dos vías: una parte de los pagos se realizaría en metálico y otra en forma de infraestructuras portuarias para el mejor desempeño de la concesión. Como resultado de este proceso, las terminales de contenedores en Panamá incrementaron sus ratios de eficiencia y se situaron a la cabeza de América Latina. Sus avances se cimientan sobre grandes avances en infraestructuras, eficiencia y desempeño en la operatividad de las terminales portuarias de contenedores que se dedican, principalmente, al negocio de transbordo.

#### *Desarrollos posteriores. Ley de puertos de 2008*

Con posterioridad a los procesos de privatización emprendidos en el sector portuario panameño, a finales de la década de 1990, se implementa una política proactiva hacia la inversión extranjera. En el año 2008, se promulga la Ley General de Puertos de Panamá (Ley 56 de 6 de agosto de 2008) que regula el proceso de expansión de la ET en este sector. Esta

normativa recoge la preocupación hacia nuevos temas que van adquiriendo relevancia como el medio ambiente.<sup>165</sup>

El objeto de esta Ley es establecer las normas que regulan la actividad de los puertos y las instalaciones marítimas en Panamá, el uso de bienes otorgados en concesión y la prestación de servicios marítimos, sean estos de naturaleza pública o privada. El ámbito de aplicación son las instalaciones portuarias<sup>166</sup> y los servicios marítimos.

Se exceptúan de la aplicación de esta Ley, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y las áreas bajo su administración privada que constituyen el Canal de Panamá. Todo plan que incluya el uso de áreas de compatibilidad con la operación del Canal de Panamá requerirá, previo a su autorización u otorgamiento de concesión por parte de la Autoridad Marítima de Panamá, la obtención del permiso de compatibilidad o de uso de riberas del Canal expedido por la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad Marítima de Panamá (AMP) es la entidad encargada de aplicar y proponer las reglamentaciones de esta Ley, así como, garantizar su cumplimiento (Artículos 1,4 y 5).

Con una perspectiva temporal de más de veinte años desde la primera concesión portuaria por parte del Estado de Panamá, se pone de manifiesto que los distintos sistemas portuarios siguen sin estar integrados y es necesario retocar el proceso de privatización portuaria para conseguir mayores tasas de beneficio económico y social.

### *Modelos de gestión portuaria en Panamá*

Existen diferentes modelos de concesiones y hay que ahondar en ellas para identificar hasta donde llega la responsabilidad del Estado. Debemos comprender que la concesión es una forma de privatización portuaria pero no una privatización completa, ya que el Estado permanece como propietario del territorio. En general, el modelo seguido por las concesiones es característico en el caso de Panamá porque:

---

<sup>165</sup> El capítulo XIII de dicha ley, “Gestión ambiental” está dedicado, exclusivamente, a temas ambientales. Aspectos relacionados con dicha problemática son abordados en los capítulos XIV, “Gestión de protección y seguridad portuaria” y XV, “Seguridad industrial e higiene portuaria”

<sup>166</sup> Se define instalaciones portuarias como obras de infraestructura y superestructura construidas en un puerto, destinadas a la atención de naves, carga, pasajeros y prestación de servicios auxiliares. A su vez se define puerto como una interfase entre distintos modos de transporte que son, típicamente, centro de transportes combinado; se trata de áreas multifuncionales comerciales e industriales donde las mercancías están en tránsito y son manipuladas, manufacturadas y distribuidas.

- Se mantiene la titularidad del territorio de los puertos en manos del Estado.
- Se transfiere la gestión a la empresa concesionaria para su administración y explotación.
- Se exigen unas inversiones en infraestructuras por cuenta del concesionario, determinadas por una comisión formada por representantes del Estado, árbitros internacionales y representantes de las concesionarias.
- Se limita el tiempo de la concesión a un máximo de 25 años.
- Se paga un canon anual al Estado por parte de la concesionaria.
- El Estado puede revocar la concesión si el grado de inversión no es el acordado.

Aunque estos son los patrones generales de las concesiones portuarias en Panamá, la explotación portuaria tiene diversas modulaciones de acuerdo al papel que juegue el Estado en cada una o el momento y administración de origen.

Según se indicó en el primer apartado, los Estados usan diferentes modelos para explotar sus puertos. Muchos de los puertos a los que llamamos privados lo son sólo en función de la titularidad de su razón social. Panamá Ports Company, operador de los puertos de Balboa y Cristóbal en Panamá es un claro ejemplo ya que la titularidad de su razón social le pertenece al operador privado, sin embargo, no hubo venta de tierras por parte del Estado, sino una concesión por un periodo establecido contractualmente lo que convierte su modelo de gestión en un "*Land Lord Port*". Un puerto verdadera o completamente privado jamás podría ser calificado como *Land Lord Port*. En el caso antes mencionado deberíamos decir que el estado panameño utiliza un modelo *Land Lord Port* para explotar los puertos más relevantes, habiendo tomado el modelo de otros países de América Latina como Brasil o Argentina. Todo lo anterior nos indica que no debemos hablar en Panamá únicamente de puertos públicos y privados ya que no reconoceríamos esa delgada línea existente entre la concesión y la privatización total que es la que muestra de forma clara la existencia o no de un *Land Lord Port*. Lo correcto sería clasificarlos como públicos y privados, luego los puertos públicos los podemos clasificar en estatales y concesionados.

**Tabla 35: Principales modelos de gestión portuaria en Latinoamérica**

Puertos	TEUs 2004	Organización	Gruas pórticos	Mercado
Santos, Brasil	1.88	Landlord	Si	ECSA
San Juan, Puerto Rico	1.62	Landlord	Si	Caribe y transb.
Colón, Panamá	1.43	Landlord	Si	Caribe y transb.
Kingston, Jamaica	1.35	Landlord	Si	Caribe y transb.
Freeport, Bahamas	1.18	Landlord	Si	Caribe y transb.
Buenos Aires, Argentina	1.13	Landlord	Si	Rio de la Plata
Manzanillo, México	0.83	Landlord	Si	Pacifico Norte
Callao, Perú	0.72	Toolport	No	WCSA
Limón-Moin, Costa Rica	0.66	Toolport	Si	CA
San Antonio, Chile	0.63	Landlord	Si	WCSA
Puerto Cabello, Venezuela	0.60	Landlord	Si	Caribe y NCSA
Veracruz, México	0.59	Landlord	Si	Golfo México
Rio Grande, Brasil	0.58	Landlord	Si	ECSA y Rio Plata
Itajai, Brasil	0.56	Landlord	Si	ECSA
Guayaquil, Ecuador	0.51	Toolport	No	WCSA
Balboa, Panamá	0.46	Landlord	Si	America
Montevideo, Uruguay	0.42	Landlord	Si	Rio de la Plata
Valparaiso, Chile	0.38	Landlord	Si	WCSA
Paranagua, Brasil	0.38	Landlord	Si	ECSA

Fuente: CEPAL

### 8.3.3 Comparativa entre puertos estatales y concesionados

Panamá posee una red de puertos que proveen una amplia variedad de servicios a la carga de contenedores, granel, líquidos, carburantes y general, así como a los pasajeros en las terminales de cruceros. Los puertos panameños del Sistema Portuario Nacional (SPN) se dividen en dos grupos: puertos estatales y puertos privados. Los puertos privados son aquellos otorgados a operadores privados (concesión) luego de los procesos de privatización de los anteriores puertos estatales. Los puertos estatales son aquellos aún operados por el Estado bajo la administración de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y básicamente proporcionan servicios de atraque y otros afines a los usuarios locales y de cabotaje.

**Tabla 36: Puertos Concesionados y Estatales**

Puertos Concesionados	Puertos Estatales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bocas Fruit Co., Almirante</b></li> <li>• <a href="#"><u>Colon Container Terminal</u></a></li> <li>• <b>Colon Port Terminal</b></li> <li>• <b>PTP Charco Azul</b></li> <li>• <a href="#"><u>Manzanillo International Terminal</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Panama International Terminal (PSA)</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Panama Ports Co. Balboa</u></a></li> <li>• <a href="#"><u>Panama Ports Co. Cristobal</u></a></li> <li>• <b>Pedregal (Chiriquí Port Company)</b></li> <li>• <b>Petro América Terminal, S.A. (PATSA)</b></li> <li>• <b>PTP Rambala, Chiriquí Grande</b></li> <li>• <b>Terminal Decal, Isla Taboguilla</b></li> <li>• <b>Terminal Granelero, Bahía Las Minas</b></li> <li>• <b>Terminal Petrolera, Bahía Las Minas</b></li> <li>• <b>Terminal Samba Bonita, Bahía Las Minas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguadulce</li> <li>• Armuelles</li> <li>• Boca Parita</li> <li>• Bocas del Toro, Isla Bocas</li> <li>• Coquira</li> <li>• El Agallito</li> <li>• La Palma</li> <li>• Mensabé</li> <li>• Mercado del Marisco</li> <li>• Muelle Fiscal, Almirante</li> <li>• Mutis</li> <li>• Muelle Fiscal, Panamá</li> <li>• Vacamonte</li> </ul>

Fuente: Autoridad Marítima Panameña (AMP)

La posición geográfica de Panamá es el activo más importante del país. Varios puertos se sitúan alrededor de las entradas del Atlántico y del Pacífico del Canal de Panamá. Son éstos los puertos más relevantes y se han especializado en el manejo de contenedores convirtiéndose en centros de trasbordo a nivel internacional.

Panamá tiene entre sus concesionados, varios puertos en el Atlántico que dan servicio a los tránsitos desde o hacia la Costa Este de América del Norte y Sur y el Caribe. Estos son Manzanillo International Terminal (MIT), Cristóbal-Panamá Ports Company (PPC), Colón Container Terminal (CCT) y Colon Port Terminal (CPT). En la zona del Pacífico, el puerto de Balboa era la única terminal que presta el servicio de manejo de contenedores. Ambos, Balboa y Cristóbal son operados por Panama Ports Company, miembro de Hutchinson Port Holdings. Una nueva terminal de contenedores se ha construido en el área de Balboa, al otro lado de la bocana de Balboa en la salida del Canal al Pacífico con el nombre de PSA Panamá Internacional Terminal, como parte del grupo internacional PSA. Este puerto



ha diversificado la actividad en la bocana de Balboa, donde sólo existía una terminal dedicada a todo tipo de carga.

Adicionalmente a los puertos ubicados en las entradas del Canal, dos puertos realizan actividades comerciales de carga de contenedores bajo una perspectiva de especialización: la terminal de Bocas Fruit Co. en Almirante y la terminal de Rambala en Chiriquí Grande, ambas localizadas en la parte noroeste de Panamá en la provincia Bocas del Toro. Estos puertos también manejan carga a granel y general, pero el segmento de contenedores está dedicado a los servicios de línea de tipo refrigerado para la exportación de bananas (Medina, 1984; AMP, 2015).

Durante el período de 2010-2014, a excepción del 2013, los cinco complejos portuarios existentes especializados en carga de contenedores obtuvieron sumados la posición más alta en el movimiento de TEUs entre los diferentes puertos de América Latina. Este agregado que incluye las tres terminales en el Atlántico y dos en el Pacífico manejó un total de 6.8 millones de TEUs tanto en los años 2012 como en 2014 (véase gráfico 6). Actualmente posee una capacidad de manejo de 8.9 millones de TEUs con una capacidad potencial sin utilizar de cómo mínimo 2.1 millones. La suma de los cinco complejos portuarios tiene un alto nivel de conectividad con respecto a los principales centros de producción y consumo que incluye un total de 65 servicios de líneas dedicadas principalmente a las operaciones de trasbordo. El trasbordo representa aproximadamente un 85% de las operaciones anuales de estos puertos.

El conglomerado en el Atlántico lo constituyen Manzanillo International Terminal (MIT), Colon Container Terminal (CCT) y Cristóbal los cuales poseen un total de 16 muelles, 40 grúas de pórtico y 107 RTGs<sup>167</sup>; mientras que el conglomerado del Pacífico conformado

<sup>167</sup> RTGs: Rubber Tyred Gantry Cranes (Grúas de patio rodante)

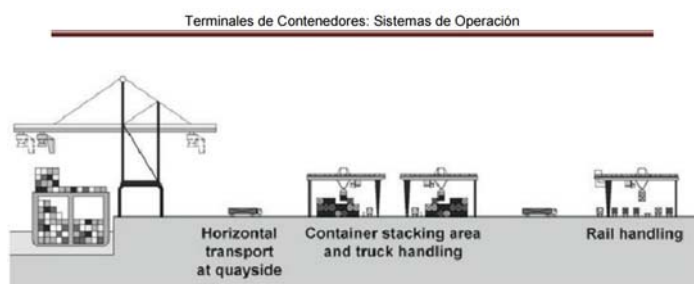





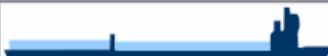

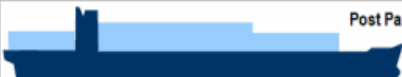


FIGURA 14 – Esquema simplificado de Terminal de Contenedores con RTG.

por Balboa y la nueva terminal PSA Panama International Terminal posee 8 muelles, 28 grúas de pórtico y 83 RTGs. Con más de 5,000 conectores refrigerados, estos cinco puertos posicionan a Panamá como el país número uno en América Latina en términos del número de grúas de pórtico (68 en total). Los puertos del Pacífico tienen capacidad para atracar hasta 3 Post Panamax y 2 Panamax<sup>168</sup> simultáneamente, mientras que en el Atlántico se pueden manejar hasta 4 Post Panamax y 5 Panamax simultáneamente (AMP, 2015).

Los contenedores pueden ser transferidos entre el Pacífico y Atlántico ya sea por ferrocarril o carretera. Sin embargo, las inadecuadas condiciones de la infraestructura vial limitan en la práctica el correcto desempeño logístico de los camiones entre los diferentes puertos y otros destinos. Esta circunstancia es especialmente problemática para los buques de 24 contenedores sobre cubierta y más de 400 metros de eslora y 60 metros de manga que no pueden atravesar el canal y que deben pasar la mercancía a través de conexiones terrestres multimodales.

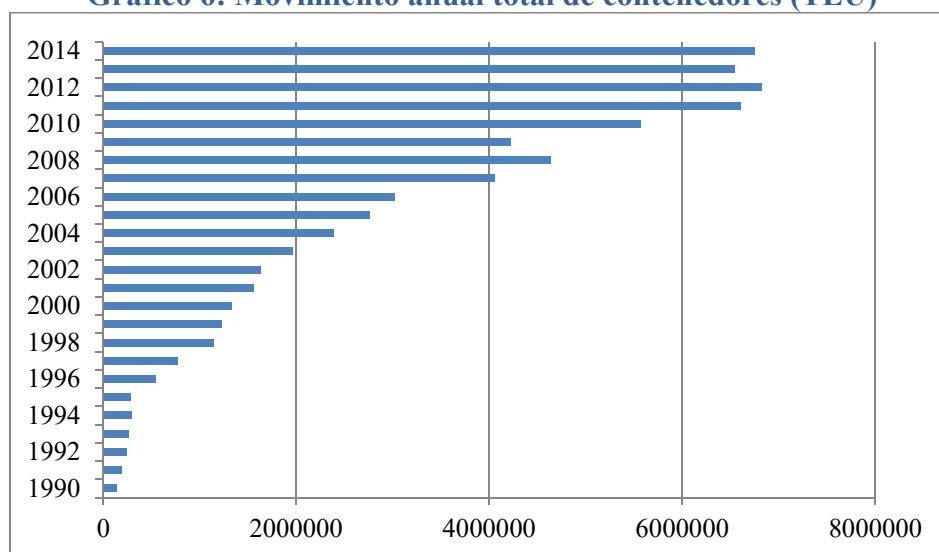
Los puertos panameños han demostrado un crecimiento sostenible en el movimiento de contenedores convirtiéndose en los puertos líderes de América Latina y el Caribe. El ranking de la CEPAL (con datos hasta el 2013) incluye el clúster de puertos de Colón —MIT, CCT y Cristóbal— encabezando la lista, mientras que Balboa se mantiene firmemente en la tercera posición.

---

		Length	Draft	TEU
First (1956-1970)	 Converted Cargo Vessel	135 m	< 9 m	500
	 Converted Tanker	200 m	< 30 ft	800
Second (1970-1980)	 Cellular Containership	215 m	10 m 33 ft	1,000 – 2,500
Third (1980-1988)	 Panamax Class	250 m	11-12 m 36-40 ft	3,000
	 Panamax Class	290 m		4,000
Fourth (1988-2000)	 Post Panamax	275 – 305 m	11-13 m 36-43 ft	4,000 – 5,000
Fifth (2000-2005)	 Post Panamax Plus	335 m	13-14 m 43-46 ft	5,000 – 8,000
Sixth (2006-)	 New Panamax	397 m	15.5 m 50 ft	11,000 – 14,500

168

**Gráfico 6: Movimiento anual total de contenedores (TEU)**



Fuente: Georgia Tech Panama Logistic Innovation and Research Center basado en información de la Autoridad Marítima de Panamá.

Como podemos ver en la tabla 36 Balboa es hoy en día el puerto líder de los complejos portuarios con un total de 3.24 millones de TEUs movilizados para el 2014 (47.9%), seguido por MIT con 2.06 millones (30.7%) de TEUs y Cristóbal con 712,688 TEUs (10.6%). Los puertos mostraron diferentes niveles de crecimiento al comparar sus desempeños entre los años 2013 y 2014. El puerto de Balboa presentó un crecimiento del 5.6% entre ambos años, mientras que MIT reflejó un incremento del 2.2% en el número de TEUs manejados. CCT por su parte, presentó una disminución del 17.4%, al igual que Cristóbal con una reducción de 1.2% en el movimiento de TEUs. PSA fue el puerto con la mayor tasa de crecimiento dentro del clúster portuario con un 87.3%, mientras que la tasa de crecimiento promedio del sistema portuario en el movimiento de TEUs fue de 15.3% (AMP, 2015).

En la tabla 37 se observa que los puertos mejor dotados a nivel de infraestructuras son los complejos portuarios que gestionan tráfico de contenedores frente a aquellos propiedad del Estado con carga general y enfoque hacia operaciones de cabotaje.

**Tabla 37: Movimiento anual de contenedores (TEU) por puerto.**

Año	Total	Colon Container Terminal	Manzanillo International Terminal	Panama Ports, Co. Balboa	Panama Ports, Co. Cristobal	PSA (Panama International Terminal)
2000	1,325,503	180,087	1,015,987	63,827	63,302	
2001	1,556,280	210,446	948,635	358,677	37,214	
2002	1,633,889	280,411	943,159	377,535	31,480	
2003	1,959,086	335,066	1,125,780	457,134	39,773	
2004	2,393,122	420,140	1,459,960	464,774	46,186	
2005	2,758,480	473,624	1,580,650	663,780	38,173	
2006	3,016,368	614,036	1,331,267	988,583	80,799	
2007	4,056,514	774,234	1,279,903	1,833,778	166,641	
2008	4,636,497	616,502	1,600,792	2,167,977	249,244	
2009	4,222,503	447,773	1,406,030	2,011,779	354,958	
2010	5,569,156	519,770	1,599,649	2,758,506	689,058	
2011	6,603,979	491,069	1,899,802	3,232,265	980,738	0
2012	6,823,168	608,906	2,059,767	3,251,139	849,999	53,357
2013	6,543,447	608,471	2,025,904	3,063,579	721,685	123,808
2014	6,755,019	502,706	2,071,342	3,236,355	712,688	231,928

Fuente: Georgia Tech Panama Logistic Innovation and Research Center basado en información de la Autoridad Marítima de Panamá

## 8.4. EFECTOS: OBJETIVOS Y RESULTADOS

### 8.4.1 Objetivos de la privatización de los puertos en Panamá

Los dos principales objetivos de la privatización portuaria son una mejora del servicio al usuario y un impacto fiscal positivo para el sector público (véase cajas 1 y 2 en la ilustración 1 en las páginas siguientes (Hoffmann, 2009).

Para ilustrar cómo estos dos objetivos están vinculados, se parte de la suposición que la privatización conllevará una mejora en la eficiencia del puerto<sup>169</sup>. Esta mejora se puede dar, por ejemplo, por aportación en el ingreso del *know-how*, por la realización de inversiones nuevas, por reformas de los regímenes laborales o un cambio en la motivación de la gerencia. Esta gerencia anteriormente tenía que satisfacer intereses sociales y políticos, mientras que desde el momento de la cesión de la gestión a operadores privados busca la generación de beneficios económicos. En primer lugar debe adaptarse a las condiciones de mercado, lo que obligará al puerto a utilizar eficientemente los factores de producción.

<sup>169</sup> Algo que no siempre se cumple. Ver Pérez, P. N. P., & Ruiz, J. S. (2010). Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos. *Administración & Desarrollo*, 38(52), 39-56.

**Tabla 38: Comparativa de los servicios prestados por los puertos según propiedad**

Puerto	Localización	Tipo de Carga							Gestión
		Contenedores	Local	Cargo General	Fuel	RoRo	Dry Bulk	Pasajeros	
PTP (Rambala) Chiriquí Grande	Bocas del Toro								Concesión
Chiriquí Grande (Muelle Fiscal)	Bocas del Toro								Estado
Bocas Fruit Co. Almirante	Bocas del Toro								Concesión
Almirante	Bocas del Toro								Estado
Isla Bocas	Bocas del Toro								Estado
PTP Charco Azul	Chiriquí								Concesión
Pedregal	Chiriquí								Concesión
Armuelles	Chiriquí								Estado
Aguadulce	Coclé								Estado
Cristobal	Colón								Concesión
Manzanillo International Terminal (MIT)	Colón								Concesión
Colón Container Terminal (CCT)	Colón								Concesión
Colón Port Terminal (CPT)	Colón								Concesión
Colón 2000, Terminal Cruceros	Colón								Concesión
Desarrollo Posicional (Muelle 16 Cristobal)	Colón								Concesión
Terminal Petrolera Bahía Las Minas (Refinería Panamá)	Colón								Concesión
Terminal Granelera Bahía las Minas	Colón								Concesión
Terminal Samba Bonita	Colón								Concesión
La Palma	Darién								Estado
Boca Parita	Herrera								Estado
Mensabé	Los Santos								Estado
Balboa	Panamá								Concesión
PetroAmerica Terminal, S.A. (PATSA) Rodman	Panamá								Concesión
PSA Panama International Terminal	Panamá								Concesión
Terminal DECAL, Taboguilla	Panamá								Concesión
Vacamonte	Panamá								Estado
Taboga	Panamá								Estado
Puerto de Panamá (Muelle Fiscal)	Panamá								Estado
Puerto de Panamá (Mercado del Marisco)	Panamá								Estado
Coquira	Panamá								Estado
Amador & Resort Marina, Terminal de Cruceros	Panamá								Concesión
Mutis	Veraguas								Estado

Fuente:

Fuente: Georgia Tech Panama Logistics Innovation and Research Center

Aunque cada puerto tiene sus propios beneficios de explotación, en buena medida estos dependen de la ubicación geográfica y la cercanía de las autopistas del mar por donde circulan los buques portacontenedores en las llamadas autopistas del mar. Dadas estas condiciones de partida en el Canal, la rentabilidad de las inversiones está asegurada. Así, los beneficios concretos de cada privatización dependen de la situación del puerto y de la ejecución del proceso de privatización. En todo caso, sin embargo, se puede generalizar que la base para

cualquier privatización portuaria es el deseo de mejorar su eficiencia, y según una definición estricta de la palabra eficiencia, o bien se minimiza el input para conseguir el mismo output, o se maximiza el output con un input dado. Por tanto, con la privatización se pretende: primero, aumentar la producción, lo que es fácil en un país pequeño en dimensión y con una de las tasas de apertura económica mayor del mundo -se mejora el servicio al cliente y con eso se promueve el comercio exterior; segundo, reducir los costos por los menores riesgos, abaratamiento de la financiación y subsidios por parte del sector público, consiguiendo por lo menos la misma producción de servicios portuarios.

En varios países de América Latina, la mayor motivación para buscar inversiones privadas era, y todavía es, la necesidad de reducir los déficits fiscales del sector público. Reducir las pérdidas de los puertos y conseguir entradas de capitales al país motivó en parte las privatizaciones de Argentina, Perú, y Brasil. En Panamá, incluso se generaron nuevos ingresos al país porque la mayor productividad permite a los puertos privatizados exportar servicios de transbordo, generando ingresos y empleo (Hoffmann, 1999). Como veremos más adelante, la recaudación ha sido ínfima para el Estado panameño, pero el valor de los activos portuarios y los efectos en cascada sobre otros sectores del desempeño portuario, han conllevado múltiples beneficios indirectos, interesantes de estudiar, pero imposibles de abordar en esta tesis.

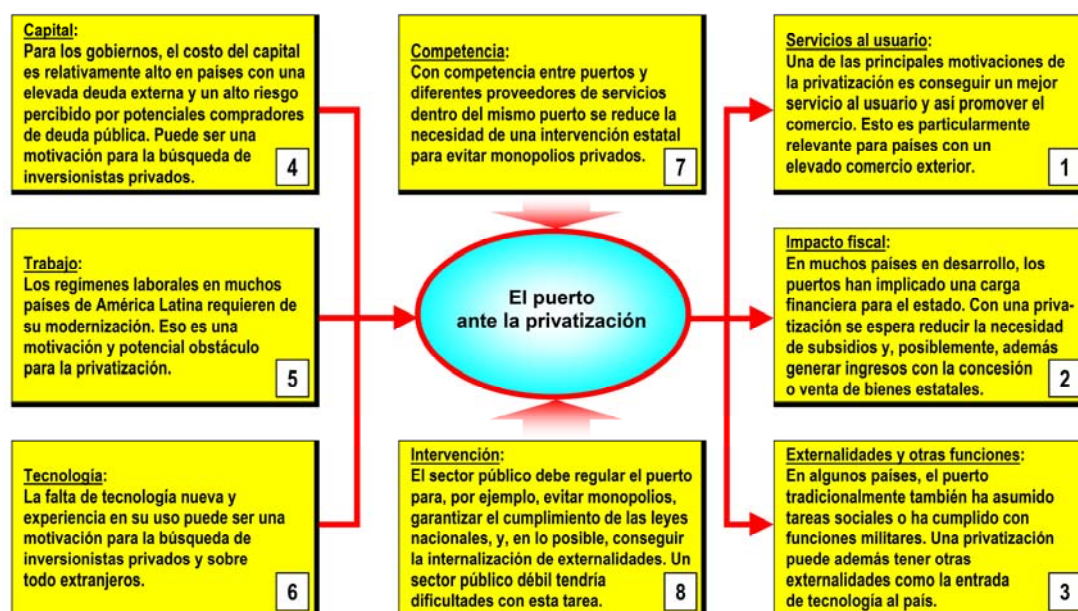
Dicho de otra forma, las dos metas principales de las privatizaciones portuarias en América Latina son:

- Impacto sobre el comercio. Se busca una mayor competitividad de los productos de exportación y una reducción de los costos de la importación.
- Impacto fiscal. Se buscan ingresos financieros para el país, o por lo menos la reducción de pérdidas y subsidios.

A primera vista, las dos metas no compiten. Una mejora de la eficiencia puede reducir las obligaciones financieras del Estado y a la vez hace más competitivos los productos exportados. Esto es lo que ocurre mediante el aumento del tráfico a través del Canal de Panamá. Por cada incremento en el número de contenedores que atraviesan el istmo, también lo hacen al mismo ritmo los ingresos para el fisco panameño, en virtud de las tasas que abonan por el paso del canal.

A la hora de determinar el procedimiento concreto de la privatización, sin embargo, puede haber una crucial diferencia entre las dos metas. Si se busca el impacto fiscal, se concede o vende el puerto a la empresa que más dinero ofrece por esta concesión. En cambio, si se está buscando la promoción del comercio exterior, el puerto se entrega al operador que ofrece el mejor servicio al menor precio. Si se busca una maximización de los ingresos, se puede justificar la otorgación de un monopolio privado, porque con esto el empresario puede generar más ingresos para pagar la máxima suma al Estado. En cambio, si se busca la menor tarifa portuaria, esto trae implicaciones directas sobre los fondos que la empresa privada puede transferir al Estado.

Ilustración 1: Efectos de la privatización portuaria



Fuente: Hoffmann, J. (1999) Las Privatizaciones Portuarias en América Latina en los '90: Determinantes y Resultados. Documento de trabajo de la CEPAL. Santiago De Chile.

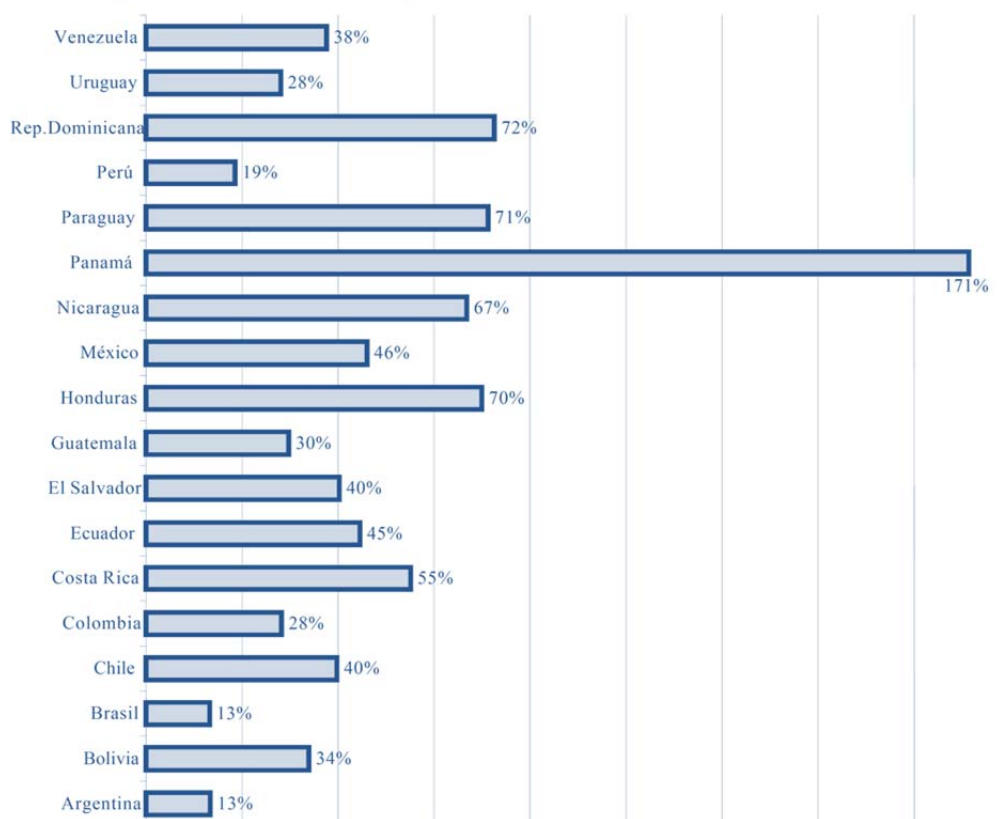
En el caso de Panamá, se ha optado por una estrategia por la que se concesionan los puertos más relevantes a los principales operadores logísticos internacionales, con la intención de que éstos sirvan como polo atractor para el comercio internacional de contenedores, que son los que, a su paso por el Canal, rentabilizan la inversión en el mismo.

En el año 1995, cuando se inicia el proceso privatizador de los puertos panameños, el potencial existente para Panamá en un sector como el de servicios de transporte, era fundamental dada la proporción existente entre el comercio exterior y el PIB. Este indicador

puede ser considerado como un incentivo a la mejora de los puertos para favorecer y abaratar la entrada y salida de mercancías desde y hacia el país, por su impacto sobre el desempeño global para la economía panameña, y en especial para la economía del Canal. En los primeros años de privatización, las motivaciones eran claras para un país como Panamá, tal como indica el Gráfico 7.

**Gráfico 7: Comercio exterior de bienes como porcentaje del PIB**

**Indicador para la motivación de mejorar el servicio al usuario**



*Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico, 1997. Datos son para 1994.*

Por la necesidad de comprar y vender más en el exterior, los países pequeños tendencialmente tienen un mayor comercio exterior que los países grandes de la región, como lo son Argentina y Brasil. El país con la economía más abierta de América Latina es Panamá<sup>170</sup>, que a la vez es el país que más ha avanzado con la privatización portuaria.

El otro factor es el déficit fiscal. Los países pueden verse abocados a poner en marcha procesos de privatización para mejorar su situación de balanza de pagos –entradas de capital

<sup>170</sup> Por encima del 140% como media en la última década según datos de la UNCTAD




que por la cuenta financiera compensen los desequilibrios de la balanza por cuenta corriente—o para mejorar su déficit fiscal con ingresos públicos extraordinarios a partir de las contribuciones al presupuesto de las privatizaciones o de los flujos de capitales vinculados al pago de cánones anuales por la explotación de los puertos. El déficit público que tiene Panamá suele estar por debajo del 3% del PIB en la última década. Su deuda acumulada no alcanza el 45% del PIB y su deuda externa no llega al 50% del PIB. No se puede concluir, por tanto, que los apuros financieros sean una de las razones que hayan impulsado a las autoridades panameñas a concesionar los principales puertos del país.

#### 8.4.2 Garantía y calidad del servicio prestado

Los indicadores de calidad en los servicios portuarios son medidas estándar establecidas en función de parámetros objetivos como el número de contenedores trasvasados o el tiempo medio de espera en la bocana del puerto (Autoridad Portuaria de Panamá, 2015). El desempeño en los puertos panameños es difícil de evaluar de forma comparativa, al haberse privatizado o concesionado todos los puertos con mayor tráfico de contenedores, quedando en manos públicas sólo aquellos vinculados al tráfico de cabotaje, comercio interno y dotados de menos recursos, infraestructuras, capacidades y volumen de negocio.

**Tabla 39: Comparativa en el tráfico de puertos privados y estatales**

CUADRO S.P.-01. MOVIMIENTO DE NAVES EN EL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL, SEGÚN PUERTOS PRIVADOS Y ESTATALES (EN UNIDADES) ENERO-JUNIO. AÑOS: 2014-2015(p)									
 PUERTOS	TRÁFICO						Variación %		
	Enero-Junio 2014			Enero-Junio 2015			Total	C. Exterior	Cabotaje
	Total	C. Exterior	Cabotaje	Total	C. Exterior	Cabotaje	15/14	15/14	15/14
<b>TOTAL</b>	19,860	4,594	15,266	28,952	4,872	24,080	45.8	6.1	57.7
<b>PUERTOS PRIVADOS</b>	13,554	4,450	9,104	23,790	4,570	19,220	75.5	2.70	111.1
<b>PUERTOS ESTATALES</b>	6,306	144	6,162	5,162	302	4,860	-18.1	109.7	-21.1

(p): Cifras Preliminares.  
 FUENTE: Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares.  
 Área de Estadísticas Generales. A.M.P.

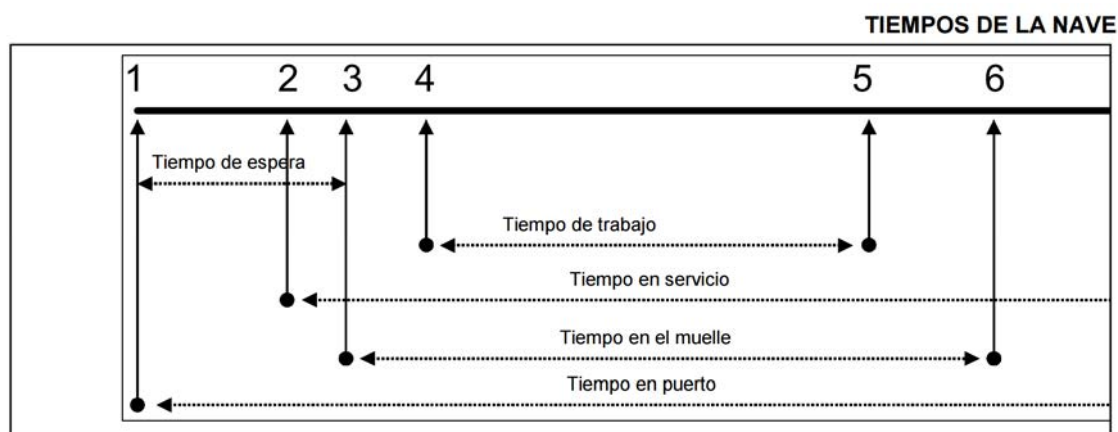
Los puertos panameños son esencialmente proveedores de servicios, en particular a naves, cargas y a medios de transporte terrestre interior. De ahí la importancia de una buena conexión que convierta al puerto en un *Hub* intermodal o multimodal (World Trade Center, 1994; Méndez, 2010). Un puerto puede estar proporcionando por un lado un servicio de

calidad a las líneas navieras que atraviesan el Canal y tener un servicio insatisfactorio en la carga o a los operadores de transporte interior. Para medir la productividad de los servicios que presta un puerto, es obligado evaluar varios indicadores de la productividad portuaria. Por la multiplicidad de servicios y clientes que tiene un puerto, su funcionamiento no puede ser determinado solo por un parámetro o indicador, es decir, sobre la base de solo una medida o valor (Cullinane, Song, Ji y Wang, 2006). Según Marlow y Paixao (2003) los indicadores portuarios se han clasificado en dos categorías: financiera y operacional. Para intentar superar las desventajas de controlar múltiples indicadores, algunos estudios han desarrollado modelos con indicadores “únicos” de funcionamiento (Sánchez, 2006). Cuando se analizan modelos con indicadores tradicionales, sólo revelan un acercamiento parcial a la productividad, medido como variable proxy de otras imposibles de evaluar o medir, lo que da una idea de la productividad total agregada, pero no permite la aplicación de técnicas sofisticadas para evaluar el desempeño micro en el puerto. Si queremos definir un indicador general de productividad portuaria que refleje en un solo índice la productividad total del puerto tendremos que basarnos en dos conceptos: cantidades y tiempos en relación a sus capacidades. En este sentido, se han desarrollado indicadores tales como el costo medio de transferencia de carga por dólar, “precio sombra” o “costo generalizado” que cumple el requisito señalado, un índice de costo unitario que refleja el costo medio que afectan el paso de la carga por el puerto, y la construcción de un índice total a partir de los índices de productividad parciales (Sánchez, 2006). Más recientemente, el concepto de Data Envelopment Analysis (DEA) se ha utilizado para analizar la producción portuaria. DEA tiene la ventaja que tiene en consideración los múltiples inputs, recursos y procesos de entrada y salida en la actividad portuaria, de modo que permite una evaluación más completa del funcionamiento del puerto. En muchos de estos estudios en los que se aplican indicadores únicos o globales, la dificultad radica en la escasa disponibilidad de datos o la imposibilidad de conseguir muestras temporales suficientemente largas para poder hacer un análisis estadístico adecuado (Cullinane, Song, Ji and Wang, 2004). Según estos autores los indicadores globales para medir la eficiencia portuaria facilitan algunos cálculos, pero generan problemas al recoger los datos. También ocurre que, al sintetizar variables, algunas pueden actuar en sentido positivo y otras en negativo, compensando sus efectos parcialmente y obteniendo únicamente una variable mixta en la que se pierde buena parte de la información. Para Wang, Song and Cullinane (2001; 2004) productividad y eficiencia son dos

conceptos importantes y existe una confusión grande en su uso. Se han tratado equivocadamente como iguales en la mayoría de la literatura.

Las mejoras en la productividad portuaria son el resultado de la confluencia de una serie de factores, dentro de los cuales están las políticas diseñadas desde las Autoridades Portuarias y el diseño de políticas del gobierno para los puertos. Todo ello afectará a la gestión que empresas y gobiernos realicen sobre los medios disponibles en el puerto, desde la mano de obra hasta infraestructuras, sistemas o equipos. La evolución del comercio internacional es otro factor, en este caso externo, que afecta y mucho a la evolución de los puertos, y especialmente a Panamá, que se mueve en los parámetros de volumen del comercio mundial. En ocasiones, saltos tecnológicos, en la organización del trabajo, innovaciones, cambios en las características de los barcos, pueden afectar a la productividad de los puertos. En general, deben anticiparse a las evoluciones para estar preparados en el momento en que la situación cambia.

Ilustración 2: Esquema de los tiempos de la nave en el puerto. Medidas de productividad



Fuente: UNCTAD (1987).

La productividad de un puerto se mide generalmente en términos del tiempo de servicio de una nave, la velocidad de transferencia y el tiempo de permanencia de la carga en el puerto (Sánchez, 2006). La gerencia también desea saber si sus activos se están utilizando en forma intensiva, aprovechando al máximo su potencial. Los indicadores sintéticos acaban siendo los vinculados al volumen gestionado y al tiempo que se tarda en realizar las operaciones

portuarias. Factores como la congestión deben ser evitados. Así, el tonelaje transferido por la nave en el puerto y el volumen de carga transferido estarán dentro de los indicadores de productividad. Últimamente se miden dos indicadores centrales: la conexión con el transporte terrestre y el tiempo operativo con la nave, denominadas frecuentemente como: i) el tiempo en la terminal de los camiones y ii) la tasa de contenedores por hora de descarga o carga de la nave (Sánchez, 2006).

Las medidas principales de productividad de la nave en puerto son el tiempo que tarda la nave en todas las operaciones que realiza en el puerto y el tonelaje transferido por hora o día desde o hacia la nave. El tiempo de la nave en puerto corresponde su tiempo de permanencia en el puerto y se calcula a partir del momento de la llegada hasta el momento de la salida de la nave. Los estándares que se toman para el cálculo se obtienen de dividir las horas totales anuales por el número total de las naves que recalcan en un año. Este tiempo transcurrido por la nave en el puerto no significa mucho, pues la estancia de una nave está influenciada por el tamaño del buque, el nivel de congestión del puerto, las instalaciones disponibles y el tipo de carga. Es necesario desagregar los tiempos de las naves en puerto según las categorías posibles: petróleo, granel, contenedores y carga general, y subdividir éstos tráfico en naves de comercio doméstico y comercio internacional (Sánchez, 2006). Puesto que la duración de una estancia de nave en puerto está influenciada por el volumen de carga que debe operar, una medida más útil de la productividad de la nave es el tonelaje transferido por hora que la nave está en puerto.

Tiempos de la nave es el tiempo transcurrido entre el momento en que el primer trabajador sube a la nave y el último trabajador que sale de la nave se denomina tiempo de trabajo o en operación. Se excluyen los atrasos no operacionales: ningún trabajador asignado; día de fiesta, de puerto cerrado; paros de la industria y cuando la manipulación del contenedor o carga fraccionada requiere intervención manual tales como el uso de los alambres, de cadenas, o de otro elemento de manipulación. La ilustración 2 se basa en el manual de UNCTAD para la estadística portuaria. Las descripciones de los eventos serían: (1) llegada al puerto (fondeado en la bocana del puerto); (2) servicio de piloto o práctico de bahía; (3) nave en el muelle (inicio del amarre); (4) inicio de las operaciones; (5) fin de las operaciones; (6) salida del muelle; y (7) zarpado del puerto. Basado en estas definiciones, se determinan los siguientes

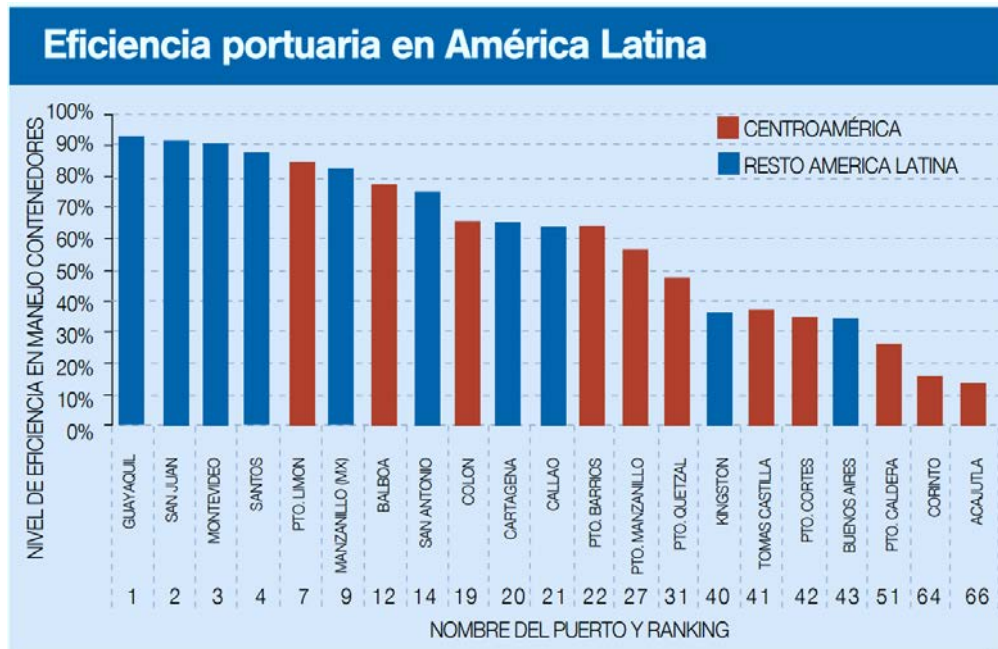
indicadores: Tiempo en puerto =  $T7 - T1$ ; Tiempo en servicio =  $T7 - T2$ ; Tiempo en el muelle =  $T6 - T3$ ; Tiempo de trabajo =  $T5 - T4$ . (Ver ilustración 2)

Tiempos de las grúas es el tiempo grueso o bruto de la grúa es el número total de horas durante las cuales se ha asignado la grúa, independiente de los atrasos (interrupciones, atraso en la operación, o los factores externos tales como lluvia, o interrupciones a causa de la nave). El tiempo efectivo o neto de la grúa es el tiempo bruto de la grúa menos el tiempo por atrasos. Corresponde a las horas asignadas totales a la grúa, si en dichos lapsos se asume que la nave está disponible para trabajar, menos los tiempos de atraso operacional y no-operacional. El tiempo efectivo de la grúa es una aproximación del tiempo en que las grúas operan efectivamente en la nave. Algunas líneas navieras no aceptan como deducciones ciertos tiempos de operación de la grúa. Estas deducciones se relacionan con atrasos en actividades que la línea naviera estima están bajo control del operador de terminal, tales como cambios de “spreader”.

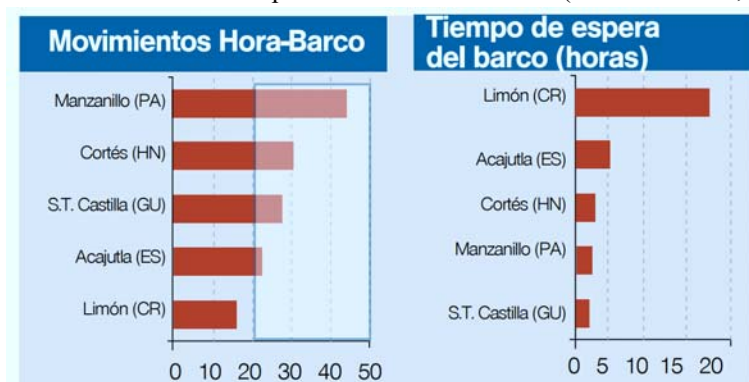
La productividad se define entonces como la cantidad de carga transferida por unidad del tiempo y estos tiempos de nave y de grúa determinan la productividad. Más tecnología e inversiones reducirán ambos tiempos e incrementarán volumen, reducirán costes y tiempos y elevarán la productividad. La productividad de la nave indica la cantidad promedio de carga transferida por la nave por hora que permanece atracada en el muelle. La productividad de la grúa indica la carga promedio transferida por la grúa por hora de utilización, gruesa o neta. La tasa bruta de la grúa corresponde a los contenedores totales movilizados dividido por el tiempo bruto de la grúa. La tasa bruta de la grúa es una medida de la productividad de la operación del terminal (Sánchez, 2006).

Si lo que tomamos como referencia de la productividad es la conectividad de los puertos con otros medios de transporte y su intermodalidad, por su capacidad de intermediación y grado de internacionalización, Balboa y Manzanillo se colocan en primer orden a gran distancia del resto de puertos de América Central. (Ver tabla siguiente).

Gráfico 8 Eficiencia/Movimientos/Tiempos de espera



Fuente: Informe sobre puertos en América Latina (Banco Mundial, 2012)



Fuente: Banco Mundial, 2012

Haciendo una comparativa con los puertos de Centroamérica hay que tener en cuenta que los puertos centroamericanos tienen grandes deficiencias en el manejo de contenedores. El rango aceptable está entre 20 y 50 unidades por hora. Puerto Cortés en Honduras y Santo Tomás de Castilla en Guatemala rozan ese promedio con 28 contenedores cada hora, mientras que Puerto Limón en Costa Rica apenas moviliza 17 unidades. La excepción es Panamá, que tiene puertos como Manzanillo, capaces de trabajar hasta 45 unidades por hora y grúa.

Tabla 39: Medidas de Centralidad y Conectividad (Eficiencia de los puertos en Centroamérica)

Puerto	País	UNICODE	Capacidad de intermediación	Grado de intermedición	Intermediación llegada	Intermediación salida	ICP llegada	ICP salida	ICP
Ciudad de Belice	Belice	BZBE	26	4	2	2	0,036	0,015	0,051
Puerto Caldera		CRCAL	252	4	2	2	0,011	0,303	0,314
Puerto Limón	Costa Rica	CRLIO	6124	26	11	15	0,691	0,852	1,543
Caucedo	República Dominicana	DOCAU	8960	29	14	15	4,3	4,595	8,895
Río Haina		DOHAI	8359	17	9	8	0,302	0,1	0,402
Acajutla	El Salvador	SVAQJ	2347	7	3	4	0,232	0,269	0,501
Puerto Barrios		GTPBR	564	9	5	4	0,031	0,023	0,054
Puerto Quetzal	Guatemala	GTPRQ	2830	12	6	6	1,204	1,349	2,553
Santo Tomás de Castilla		GTSTC	670	17	11	6	0,271	0,084	0,355
Puerto Castilla		HNPCA	115	4	2	2	0,011	0,029	0,04
Puerto Cortés	Honduras	HNPCR	1856	18	8	10	0,054	0,146	0,2
Corinto	Nicaragua	NICIO	901	5	3	2	0,24	0,004	0,244
Almirante		PAPAM	671	5	1	4	0,016	0,005	0,021
Balboa		PABLB	27987	34	17	17	12,186	15,284	27,47
Colón	Panamá	PAONX	2307	16	7	9	6,917	3,461	10,378
Cristóbal		PACTB	3350	19	9	10	8,787	4,524	13,311
Manzanillo		PAMIT	36467	45	22	23	23,536	13,588	37,124
PSA Panamá		PAPSA	0	2	1	1	1,612	0,108	1,72

Fuente: CEPAL

La capacidad instalada de los puertos de Panamá es un caso aislado en la región. Este hecho diferencial se pretende fortalecer con proyectos como el diseñado para construir un complejo portuario en Isla Margarita con capacidad para dos millones de TEU, con una inversión cercana a los 105 millones de dólares; por otro lado, Panamá Ports Co. espera ampliar su capacidad a 1,5 millones de TEU con un proyecto de unos 500 millones de dólares, y Manzanillo International Terminal tiene planes similares con una obra de 270 millones.

El objetivo final es alcanzar una capacidad aproximada de 12 millones de TEUs y duplicar los volúmenes de 2014.

No obstante, pese a este crecimiento presente y esperado, el país aún se enfrenta a diversos retos en materia de consolidación portuaria, como la falta de tierras en el Pacífico y Atlántico para nuevas terminales de contenedores, y sobre todo, mejoras en las infraestructuras en tierra para el transporte de contenedores a través del corredor transoceánico (Blanco, 1997). También urge la construcción de una terminal para las industrias marítimas auxiliares en ambos litorales que ofrezcan servicios de reparación y mantenimiento a las naves durante el tiempo de espera para el tránsito por el Canal. Cuando los puertos Balboa y Cristóbal en Panamá estaban en manos del gobierno movilizaban 400.000 contenedores al año, de los cuales el 80% era movimiento de carga local. Hoy en día Panamá maneja casi siete millones.

Tabla 40 y 41: Índice de Competitividad Global de los puertos panameños en comparación con otros de Centro América y Calificación por los usuarios puertos en un rango de 1 (mínimo) a 7 (plena eficiencia).

**Tabla 40: Ranking de competitividad**

País	Puesto del ranking de competitividad
<b>Panamá</b>	40
<b>Costa Rica</b>	57
<b>Guatemala</b>	83
<b>Honduras</b>	90
<b>El Salvador</b>	101
<b>Rep. Dominicana</b>	105
<b>Nicaragua</b>	108

Fuente: Banco Mundial



**Tabla 41 Calificación por usuarios**

<b>País</b>	<b>Calificación por usuarios de servicios portuarios (1-7)</b>
<b>Panamá</b>	6.4
<b>Honduras</b>	4.6
<b>Guatemala</b>	4.0
<b>El Salvador</b>	3.9
<b>Nicaragua</b>	3.2
<b>Costa Rica</b>	2.4

Fuente: Banco Mundial. Global Competitiveness Report 2012-2013

Como podemos ver en el ranking de competitividad, Panamá ocupa uno de los primeros puestos de América Latina. La misma percepción existe en la valoración que los usuarios realizan de la calidad de los servicios suministrados por los puertos, situándose en un margen de 6.4 como media para un valor máximo de 7.

Si lo que queremos es comparar la eficiencia entre los puertos de titularidad pública y privada, hay que decir que esta comparativa es del todo imposible de realizar. En primer lugar porque la eficiencia va siempre asociada a la carga y descarga de contenedores, situación que acelera el desempeño de los puertos. Todos los puertos de contenedores están concesionados, mientras los de titularidad pública tienen otro tamaño de barcos, en general cargueros y no portacontenedores, y además el tipo de carga es general, lo que conlleva tiempos de tránsito de la mercancía mucho mayores. Estas diferencias impiden la comparación entre puertos concesionados y Estatales.

**Tabla 42: Eficiencia en la carga de puertos públicos y privados**


CONDICIÓN	CONDICIÓN						Variación %		
	Enero-Junio 2014			Enero-Junio 2015			Total	Privados	Estatales
	Total	Privados	Estatales	Total	Privados	Estatales	15/14	15/14	15/14
<b>TOTAL POR TRÁFICO</b>	<b>41,998,345</b>	<b>41,926,066</b>	<b>72,279</b>	<b>46,613,886</b>	<b>46,544,252</b>	<b>69,634</b>	<b>11.0</b>	<b>11.0</b>	<b>-3.7</b>
Comercio Exterior	40,458,981	40,458,959	22	44,771,709	44,771,709	0	10.7	10.7	-100.0
Cabotaje	1,539,364	1,467,107	72,257	1,842,177	1,772,543	69,634	19.7	20.8	-3.6
<b>TOTAL POR OPERACIÓN</b>	<b>41,998,345</b>	<b>41,926,066</b>	<b>72,279</b>	<b>46,613,886</b>	<b>46,544,252</b>	<b>69,634</b>	<b>11.0</b>	<b>11.0</b>	<b>-3.7</b>
Desembarque	22,598,345	22,562,299	36,046	26,233,161	26,198,123	35,038	16.1	16.1	-2.80
Embarque	19,400,000	19,363,767	36,233	20,380,725	20,346,129	34,596	5.1	5.1	-4.5
<b>TOTAL POR ESTRUCTURA</b>	<b>41,998,345</b>	<b>41,926,066</b>	<b>72,279</b>	<b>46,613,886</b>	<b>46,544,252</b>	<b>69,634</b>	<b>11.0</b>	<b>11.0</b>	<b>-3.7</b>
A Granel	18,550,671	18,550,671	-	23,404,327	23,404,327	-	26.2	26.2	-
General	499,715	427,436	72,279	338,938	269,304	69,634	-32.2	-37.0	-3.66
Contenerizada	22,947,959	22,947,959	-	22,870,621	22,870,621	-	-0.3	-0.3	-

(p): Cifras Preliminares.

FUENTE: Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares.  
Área de Estadísticas Generales. A.M.P.

Otra forma de clasificar la eficiencia dependerá de si los tránsitos a realizar en los puertos responde a contrataciones domésticas o internacionales en el PIB o en el Comercio.

**Tabla 43: Movimiento de contenedores por puerto (tráfico interno/externo)**

 PUERTOS	DESTINO								Variación %
	Enero-Junio 2014				Enero-Junio 2015				
	Total	Local	Trasbordo	Zona Libre	Total	Local	Trasbordo	Zona Libre	
TOTAL	3,313,710	369,828	2,916,125	27,757	3,454,086	437,463	3,016,623	-	4.2
Bocas Fruit Co. (Almirante)	9,310	9,310	-	-	11,476	11,476	-	-	23.3
Colon Container Terminal	273,247	63,444	182,046	27,757	373,885	82,982	290,903	-	36.8
Manzanillo International T.	1,003,342	157,112	846,230	-	992,616	192,954	799,662	-	-1.1
Panama Ports Co. Balboa	1,517,910	110,095	1,407,815	-	1,549,630	122,603	1,427,027	-	2.1
Panama Ports Co. Cristóbal	384,838	23,709	361,129	-	399,485	21,900	377,585	-	3.8
PSA (Panama International Terminal)	125,063	6,158	118,905	-	126,994	5,548	121,446	-	1.5
Desembarque	1,568,725	169,831	1,371,137	27,757	1,718,684	200,839	1,517,845	-	9.6
Bocas Fruit Co. (Almirante)	5,042	5,042	-	-	6,008	6,008	-	-	19.2
Colon Container Terminal	43,995	16,238	-	27,757	185,627	40,895	144,732	-	321.9
Manzanillo International T.	509,480	74,557	434,923	-	488,586	71,003	417,583	-	-4.1
Panama Ports Co. Balboa	773,845	58,092	715,753	-	790,144	67,325	722,819	-	2.1
Panama Ports Co. Cristóbal	175,253	11,916	163,337	-	177,409	11,985	165,424	-	1.2
PSA (Panama International Terminal)	61,110	3,986	57,124	-	3,623	3,623	67,287	-	-94.1
Embarque	1,744,985	199,997	1,544,988	-	1,735,402	236,624	1,498,778	-	-0.5
Bocas Fruit Co. (Almirante)	4,268	4,268	-	-	5,468	5,468	-	-	28.1
Colon Container Terminal	229,252	47,206	182,046	-	188,258	42,087	146,171	-	-17.9
Manzanillo International T.	493,862	82,555	411,307	-	504,030	121,951	382,079	-	2.1
Panama Ports Co. Balboa	744,065	52,003	692,062	-	759,486	55,278	704,208	-	2.1
Panama Ports Co. Cristóbal	209,585	11,793	197,792	-	222,076	9,915	212,161	-	6.0
PSA (Panama International Terminal)	63,953	2,172	61,781	-	56,084	1,925	54,159	-	-12.3

(p): Cifras Preliminares.

Nota: Estas cifras incluyen el movimiento de los Contenedores Locales (importación y exportación) y los dos movimientos de los Contenedores de Trasbordo, por lo que sólo pueden ser utilizadas para fines estadísticos y no pueden ser utilizadas para cálculos financieros.

FUENTE: Reportes recibidos de los Operadores Portuarios.  
Área de Estadísticas Generales. A.M.P.

Esto se pone de manifiesto en los puertos concesionados, donde la titularidad de los mismos se vincula a acuerdos tácitos con navieras y operadores logísticos. Aquí es importante respetar el criterio marcado de que *el primer barco en llegar, adquiere derecho de atraque*. A continuación se comparan las evoluciones de los principales puertos de contenedores en los primeros semestres de 2014 y 2015.

### **Puertos concesionados y trasbordo de contenedores:**

#### *El puerto de Manzanillo (Colón, Atlántico)*

Durante los años ochenta su área fue utilizada como una instalación de almacenamiento y centro de distribución de vehículos para Latinoamérica, hasta que en 1993 el concepto inicial de muelle tipo Ro-Ro creció para convertirse en una instalación portuaria de clase mundial dedicada a las operaciones de trasbordo, completamente equipada con más de 2000 metros lineales de atraque distribuidos en siete muelles. Así surgió Manzanillo International Terminal (MIT). MIT–Panamá, S.A. Su concesionaria es una sociedad entre Carrix, Inc. y las familias Motta y Heilbron en Panamá. Carrix, Inc. que es la empresa subsidiaria de SSA Marine, uno de los operadores privados de terminales marítimas y ferroviarias más grandes del mundo. Las familias Motta y Heilbron forman uno de los grupos industriales más grandes en Panamá con inversiones en la banca, telecomunicaciones, ventas al por mayor y aviación, entre otros. Manzanillo International Terminal inició sus operaciones el 16 de Abril de 1995, en una ubicación cercana a la entrada Atlántica del Canal de Panamá, inmediatamente adyacente a la Zona Libre de Colón. Entre sus principales funciones está el ofrecer servicios portuarios a las líneas navieras que transitan a través del Canal de Panamá o que sirven a la región del Caribe. Cuenta con acceso directo a la Zona Libre de Colón y por carretera hacia las ciudades de la República de Panamá y otros países de América Central. Durante el año 2012 MIT afrontó un programa de inversión de cerca de 300 millones de dólares que incluía la construcción de muelles para buques portacontenedores, grúas pórticas super post-panamax, construcción de área adicional para almacenaje de contenedores, equipos para el manejo de contenedores. Respecto a las modificaciones del puerto, se ha profundizado el acceso de la terminal a 16,5 metros de calado. Hasta junio del 2012 el puerto de Manzanillo International Terminal había invertido por encima de 600 millones de dólares, incluida la capacitación y desarrollo del recurso humano en el área de Colón de sus casi dos mil trabajadores. El muelle dispone de 1,240 metros continuos de muelle para buques portacontenedores, profundidad de 13 metros al costado de muelle. Otro muelle de 400 metros para buques portacontenedores, profundidad de 14 metros al costado de muelle. Muelle ro-ro estilo mediterráneo para buques de hasta 300 metros, con



profundidad de 14 metros al costado de muelle. Cuenta con diez (10) grúas de pórtico, un patio de contenedores de 37 hectáreas, 20 hectáreas adicionales en actual desarrollo y 51 hectáreas disponibles para una futura habilitación. Hoy en día MIT es considerado uno de los puertos más modernos de Latinoamérica y moviliza 70,000 TEUs al mes (Georgia Tech, 2015).

**Gráfico 9 Volumen de contenedores gestionados en el puerto Manzanillo**



### *Puerto de Balboa*

Al otro lado del Canal de Panamá se encuentra el puerto de Balboa ubicado en la entrada del Pacífico. Balboa es un puerto con una larga tradición y fue inaugurado en 1909. Fue restaurado por Estados Unidos al comienzo de la construcción del Canal, en lo que anteriormente fue una antigua zona de atraque de barcos franceses.



En la actualidad, Balboa es la única terminal de contenedores plenamente operativa desde el Pacífico y presta servicio a las diferentes líneas navieras para las actividades de embarque, desembarque y trasbordo de mercancías hacia la región. PSA, situada frente al puerto de Balboa e inaugurada hace cuatro años, va ganando peso progresivamente en la zona del Pacífico.

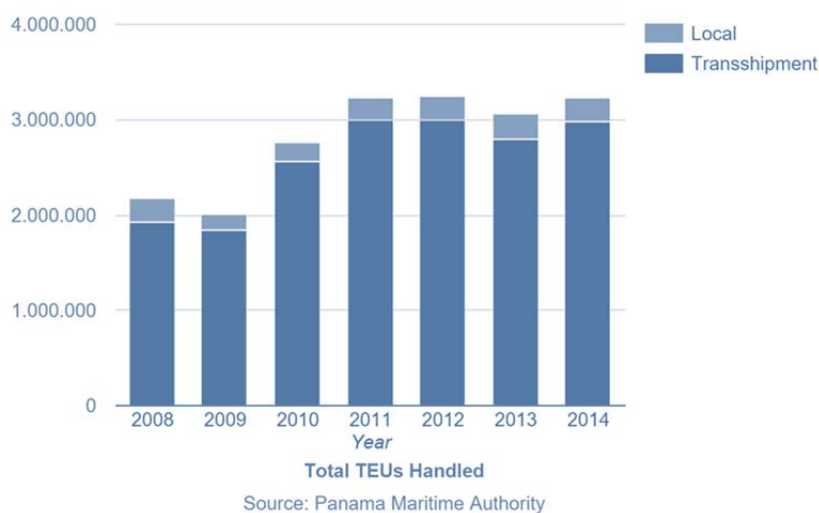
Balboa posee una ubicación geográfica ideal para crecer como un centro de distribución de mercancías conectando los principales servicios de línea desde el Lejano Oriente y América del Norte, hacia la Costa Oeste de América del Sur, Central y el Caribe. Este puerto ha continuado expandiendo su capacidad desde que fue privatizado, llegando a manejar 3.2 millones de TEUs durante el año 2014.

Con un total de 30 hectáreas dedicadas al almacenamiento de contenedores y 5 muelles para barcos portacontenedores, Balboa opera con 22 grúas pórticas de tipo Panamax, Post Panamax y Super Post Panamax, y 51 RTGs. Las operaciones de trasbordo de carga en contenedores internacionales representan el 92.8% del total de movimiento de contenedores, mientras que el resto está dirigido al mercado local. Un acceso directo de ferrocarril permite el trasbordo de contenedores con destino a los puertos de Colón. Balboa también tiene capacidad para despachar graneles secos y líquidos, así como carga especializada, disponiendo de un total de 2,184 conexiones para contenedores *reefer* (refrigerados).

El puerto de Balboa ha cambiado de dos muelles separados originalmente construidos para el manejo de carga general, a una moderna terminal de contenedores capaz de recibir simultáneamente dos buques Post Panamax, dos Panamax y un Feeder. Este puerto está equipado con tecnología para manejar carga Ro-Ro (roll on-roll off).

Balboa ha demostrado su importancia en el comercio regional y su capacidad de reacción al convertirse en el puerto líder en movimiento de contenedores en América Latina desde el año 2010. Según el ranking CEPAL de movimiento de contenedores por puerto, Balboa ha manejado un 5.6% más TEUs en 2014 que en 2013. Prácticamente iguala los volúmenes manejados por el conglomerado portuario de Colón que incluyen a MIT, CCT y Cristóbal.

**Gráfico 10 Volumen de contenedores gestionados en el puerto de Balboa**



Puerto Balboa se encarga de movilizar más del 47% de los contenedores que pasan cada año por los puertos panameños. Un movimiento que en sólo dos años pasó de 2,17 millones de TEU en el 2008 a 2,76 millones en el 2010 gracias al continuo proceso de expansión que ha vivido la terminal desde que la empresa privada Panama Ports Company (PPC) asumió su administración. PPC, operadora que además está encargada del puerto Cristóbal en el



Atlántico. PPC inició operaciones en Panamá a través de una concesión por 25 años prorrogables, mediante la Ley 5 de 16 de enero de 1997, con la que el Estado le otorgó la administración de ambos puertos. Desde entonces, la operadora empezó el proceso de transformación de los muelles y su adaptación a los nuevos patrones del comercio mundial, labor que se intensificó con el anuncio de la entrada en operación del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá. Actualmente, PPC ha llevado a cabo inversiones por más de 1000 millones de dólares en ambos puertos con el fin de convertirlos en megapuertos, ya que estarán capacitados para manejar 6,5 millones de TEU. Se prevé que estas inversiones proporcionarán un repunte significativo para la economía, tanto local como la de toda la región americana (Georgia Tech Panama Logistics Innovation and Research Center, 2015).

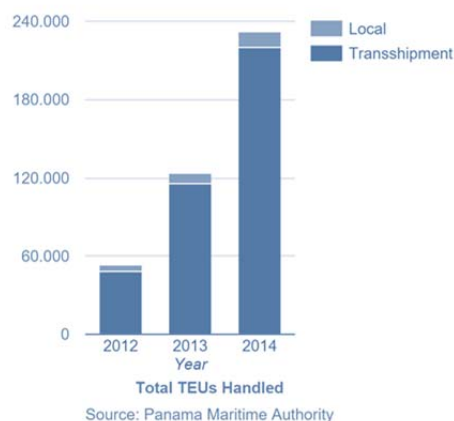
### *Puerto PSA Panamá*

PSA Panama International Terminal es una nueva terminal portuaria construida por una empresa pública del Gobierno de Singapur en el lado oeste de la entrada Pacífica del canal, en la antigua base naval de Rodman. Este nuevo operador portuario ha completado la construcción en su primera fase con un muelle de 300 metros de largo y está equipado con 3 grúas Post Panamax y 6 RTGs. La terminal inició operaciones en diciembre de 2010 con la recepción de productos de hierro y otros suministros para la expansión del canal. Sus operaciones de contenedores se iniciaron formalmente en 2012, moviendo en aquel año 53,460 TEUs.

Posicionada estratégicamente el Océano Pacífico, esta infraestructura portuaria tiene como objetivo atraer nueva carga desde Asia a la costa oeste de América utilizando a Panamá como un gran centro de trasbordo (Elton, 1993).

PSA Panama International Terminal ha sido construida como una terminal orientada inicialmente al manejo de carga en contenedores. Sin embargo, esta terminal de tipo multipropósito tiene la capacidad de recibir otros tipos potenciales de mercancías. Diseñada con una capacidad de 450.000 TEUs, esta terminal permite el atraque de un Panamax a la vez. Es de los cinco puertos especializados en contenedores en Panamá, el de mayor progresión de crecimiento (Georgia Tech Panama Logistics Innovation and Research Center, 2015).

**Gráfico 11 Volumen de contenedores gestionados en el puerto PSA Panamá**



### *Colón Container Terminal (CCT)*

Es parte del Grupo Evergreen e inició operaciones en Panamá en 1997. Desde 1994, el Grupo propuso la construcción de una moderna terminal de contenedores aprovechando la posición geográfica de Panamá y los beneficios de conectividad del país, y la amplia gama de servicios marítimos y logísticos. En 1995, un plan maestro para desarrollar una terminal de contenedores en Coco Solo Norte fue presentado al Gobierno panameño, y la nueva terminal llamada CCT fue construida en el mismo lugar donde existía una antigua base naval de los Estados Unidos.



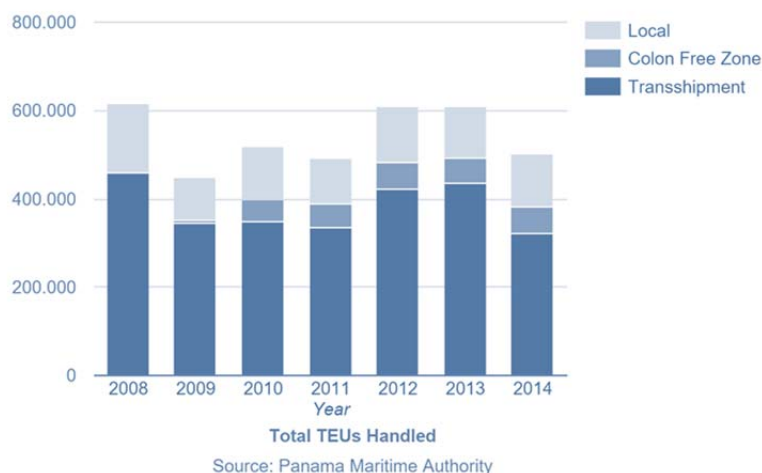
Colon Container Terminal está localizada en Colo Solo Norte, provincia de Colón. Este puerto se está convirtiendo en un punto ideal para trasbordo y carga entrando y saliendo hacia y desde la Zona Libre de Colón. Desde la entrada Atlántica del Canal de Panamá, CCT da servicio a los mercados regionales del Caribe, América del Norte, Central y Sur con embarques originados principalmente en el Lejano Oriente (Chen, 1997 c; Chen, 1997d).

Esta terminal posee un área total de 74.33 hectáreas, un canal de acceso de 14.0 metros de calado y una dársena de maniobras con un radio de 600 metros para la rotación de naves. El acceso de entrada del rompeolas posee 200 metros convirtiéndose en una vía dedicada para la Bahía de Manzanillo.

Con una inversión que supera los 100 millones de dólares durante la primera fase, CCT manejó un total de 608.900 TEUs en el 2012. Este puerto posee acceso terrestre hacia la Zona Libre de Colón y al ferrocarril. Tres muelles de contenedores, diez grúas pórticas y otros equipos de patio le otorgan a CCT una capacidad de manejo de 1.3 millones de TEUs. Los planes de expansión incluyen la adición de áreas de almacenaje de contenedores

a un costado del puerto, así como la incorporación de más equipos para un manejo más eficiente de las operaciones de contenedores.

**Gráfico 12 Volumen de contenedores gestionados en el puerto Colón (CCT)**



#### *Puerto de Cristóbal (PPC)*

El puerto de Cristóbal es uno de los puertos más antiguos de Panamá. Lleva operando comercialmente desde hace más de 150 años, Cristóbal fue construido para recibir a los trabajadores y materiales durante la construcción del ferrocarril transístmico.



Es operado por Panama Ports Company (PPC) concesionaria a cargo de su administración y de Balboa en el lado Pacífico desde el año 1997. Su concesión es por 25 años según la Ley 5 del 16 de Enero de 1997. Desde entonces, Panama Ports Company inició el proceso de transformación de los muelles y su adaptación a los nuevos patrones del comercio mundial.

El puerto de Cristóbal está localizado en la Bahía de Limón en la parte sureste de la ciudad de Colón y en la entrada Atlántica del Canal de Panamá. Su posición estratégica conecta a este puerto con las rutas marítimas más importantes del Caribe y el Océano Atlántico. Es uno de los aliados multimodales más importantes de la Zona Libre de Colón.

Con una capacidad de manejo de más de 1 millón de TEUs, este puerto posee acceso terrestre a la Zona Libre de Colón y una interface con el ferrocarril dentro de sus instalaciones que permite fácilmente el movimiento de los contenedores. Con un total de 3 muelles dedicados, 16 hectáreas dedicadas al almacenamiento de contenedores, 11 grúas pórticas y 36 RTGs, los

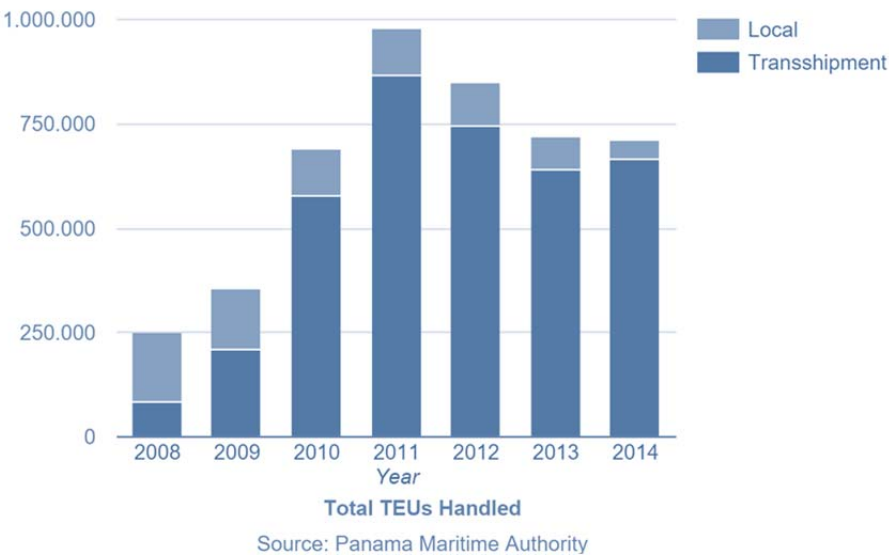


planes de expansión de estas instalaciones incluyen la adquisición de 10 grúas Panamax y Post Panamax adicionales y la extensión de más de 3,700 metros de muelle.

Cristóbal posee un gran potencial para consolidarse como un importante nodo en el Atlántico para contenedores, graneles sólidos, productos líquidos y carga general. Su accesibilidad al Canal y a importantes rutas marítimas, los programas de expansión de infraestructuras y los planes de inversiones en equipo y recursos humanos ayudarán a incrementar su volumen de transacciones en los próximos años.

Las inversiones en infraestructura, equipo y recurso humano no han sido suficientes para que Cristóbal pueda aumentar el número de TEU's manejados en los últimos 3 años. Al cierre del 2012, el puerto movilizó 849,999 TEUs, una reducción del 13.3% en el número de movimientos en comparación con el 2011. En el 2013, Cristobal manipuló un total de 721,685 TEUs, donde el transbordo representó el 89%. En el 2014, manejó un total de 712,688 TEUs con un 93.6% de movimientos de trasbordo (Georgia Tech Panama Logistics Innovation and Research Center, 2015).

**Gráfico 13 Volumen de contenedores gestionados en el puerto de Cristóbal (CCT)**



**Tabla 44: Comparativa de los principales puertos y su productividad**

Estadísticas portuarias						
Descripción	Belize City	PSA Panamá	Manzanillo (MIT)	Colón (CCT)	Balboa	Cristóbal
Tipo de puerto	Import./Export.	Transbordo	Transbordo	Transbordo	Transbordo	Transbordo
Horario de operación	24/7	24/7	24/7	24/7	24/7	24/7
Máximo tamaño de buque (actual - CompairData)	Alimentador chico 660 TEU	Panamax 5.762 TEU	Panamax 5.100 TEU	Panamax 5.090 TEU	Post-Panamax 9.200 TEU	Panamax 5.301
Calado máximo en terminal de contenedores (m)	9	14,5	14	15	17	15,85
Máximo tipo de grúa disponible	Móvil	Panamax STS	Super Post-Panamax STS	Super Post-Panamax STS	Super Post-Panamax STS	Post-Panamax STS
Sistema de información utilizado	Propio	N/D	Tideworks	N/D	Propio	Propio
Cantidad de enchufes para contenedores refrigerados	22	360	1.523	984	2.184	722
Número de servicios de línea (contenedores) con escala en el puerto -CompairData	2	1	31	7	21	10
Rendimiento bruto máximo teórico (TEU/año)	197.966	248.916	2.547.178	N/D	2.756.643	N/D
Capacidad anual reportada (TEU/año)	N/D	450.000	2.200.000	1.500.000	3.750.000	1.000.000
Rendimiento anual 2011 (TEU)	34.960	53.460	1.899.999	491.069	3.232.265	980.738
Capacidad teórica máxima en TEU, servicios de línea	125.151	579.375	8.308.143	1.738.152	9.700.347	3.127.002
Utilización estimada de capacidad de servicios de línea	28%	9%	23%	28%	33%	31%
<b>Muelles</b>						
Longitud de muelle disponible para operar con contenedores (m)	67	330	1.640	982	1714	1002
Utilización promedio de los muelles (%)	25	15	60	N/D	60	30
Rendimiento anual por metro de muelle (TEU/m)	522	162	1.159	500	1.886	979
Productividad máxima de grúas (movimientos/h)	16	28	32	N/D	30	30
Capacidad teórica máxima de grúas (TEU/año)	280.320	735.840	4.765.440	N/D	5.396.160	2.242.560
<b>Áreas de maniobra</b>						
Superficie de áreas de maniobra (ha)	1,5	10	52	27,8	30	16
Capacidad de almacenaje en áreas de maniobra (TEU)	3.200	6.465	48.000	45.000	54.000	19.870
Utilización del espacio total de áreas de maniobra (TEU/ha)	2.119	647	923	1.619	1.800	1.242
Tiempo promedio de permanencia de contenedores en puerto (días)	5,9	9,5	6,9	N/D	7,2	N/D
Bloques de estiba de contenedores cargados (WxH)	2x3	6x5	6x5	N/D	6x5	6x4

Estadísticas portuarias						
Descripción	Belize City	PSA Panamá	Manzanillo (MIT)	Colón (CCT)	Balboa	Cristóbal
Tiempos de buques						
Número promedio de buques portacontenedores operados por día	0,6	0,1	6,1	1	5	3
Tamaño promedio de buques (TEU)	660	5.571	2.500	2.429	3.400	2.448
Tiempo total del buque en puerto (h)	12	13,5	16,93	N/D	23,9	14
Porcentaje de tiempo productivo en muelle (h)	92	81	70	N/D	N/D	N/D
Tiempo promedio fuera de muelle – por ej. en zonas de espera (h)	0	4	N/D	N/D	1,4	1
Productividad promedio de los buques en 2011 (TEU/h)	15,2	22,5	72,15	N/D	N/D	N/D
Tiempo promedio de proceso -camiones						
Carga (min)	30	10	26,7	N/D	20	35
Descarga (min)	40	10	26,7	N/D	90	20
Carga y descarga de contenedor (minutos)	55	15	N/D	N/D	110	45
Acceso						
Número total de camiones dentro y fuera del acceso al puerto	78	N/D	893	N/D	600	255
Conectividad con el interior (área de influencia del puerto)	Deficiente	Adecuada	Deficiente	Deficiente	Buena	Adecuada
Seguridad y gobernanza						
Certificados	ISPS	ISPS	BASC, C-TPAT, ISPS, SCIA, CSI	BASC, ISPS, ISO 9001	ISPS, CSI, BASC, C-TPAT	ISPS, CSI, BASC, C-TPAT

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Observatorio Mesoamericano de transporte de carga y logística. 2013

Los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones son los que más aportan al Producto Interno Bruto, con una participación del 18,6% en 2014.

El nuevo plan general de inversiones del gobierno para el periodo 2015-2020 establece como objetivo prioritario obras como la rehabilitación de infraestructura portuaria (33 millones de balboas<sup>171</sup>), la construcción de atracaderos (23 millones de balboas) y la rehabilitación del puerto de Aguadulce (19 millones de balboas) que están contenidas en este plan de inversiones. Las concesionarias privadas aportarán más de dos mil millones de dólares ya comprometidos en los próximos tres años. Esto deja una conclusión sobre la mesa:

*La capacidad de ahorro público en Panamá es y ha sido insuficiente para financiar las modernas infraestructuras de transporte con las que hoy cuenta el país y habría sido un*

<sup>171</sup> 1 Balboa= 1 dólar USA

*condicionante para el desarrollo meteórico que en los últimos años ha tenido el sector logístico en Panamá.*

#### **8.4.3 Evolución de movimientos e ingresos**

La forma jurídica que tienen las concesiones administrativas en Panamá se adaptan en cada caso a la particularidad de los puertos concesionados. En general suponen un compromiso de inversión por parte de la empresa concesionaria, un canon por mercancía movilizadora y una participación del Estado en los beneficios de la concesión.

A pesar de estas condiciones de partida en las concesiones, en las que se deben realizar pagos periódicos al Estado por la explotación de los puertos, así como ceder una parte equivalente al 10% de los beneficios a través de una participación del Estado del 10% en el capital en la empresa subsidiaria que tiene la concesión, el hecho histórico es que si las empresas justifican inversiones por cuantías superiores a los cánones establecidos, exoneran el pago de los mismos al fisco panameño, ya que al reinvertir los beneficios en las infraestructuras portuarias, no reparten beneficios a los accionistas. Esta es, en sí misma, una práctica fraudulenta, ya que la fuerte integración vertical de estas empresas, sobredimensiona el valor de las inversiones y los pagos a las matrices por los bienes de inversión y mejora establecidos en los puertos. Pongamos un ejemplo. La empresa portuaria china Panama Ports Company (PPC) obtuvo la concesión sobre los puertos de Balboa y Cristobal en 1997. El pago de los cánones al Estado por parte de PPC y su principal accionista, Hutchinson Wampoa, se fue retrasando hasta el año 2002, cuando fueron exonerados sin respetar el contrato de concesión bajo la presidencia de Mireya Moscoso (1999-2004) que eximió en 2002 a PPC de pagar al Estado una renta anual de 22,1 millones de dólares y otra variable del 10% de sus ingresos brutos por el término de duración del contrato, que es de 25 años y prorrogable de manera automática por otros 25 años. En 2005 se revierte la situación. La nueva administración surgida en 2005 delega la negociación con PPC en Alejandro Ferrer: *"el esquema actual bajo el cual opera y que defiende Panama Ports, que no paga ni ha pagado nada por la infraestructura y la concesión de puertos en operación, es sencillamente inaceptable"*. La empresa, filial de la china Hutchinson Wampoa, planteó en septiembre de 2004 su disponibilidad a analizar "las divergencias" relacionadas con su contrato de concesión, y el Gobierno, en respuesta, la emplazó para emprender las negociaciones. El beneficio otorgado a

PPC cambió las cláusulas del contrato de concesión suscrito en 1997 durante el Gobierno de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999). El Gobierno de Moscoso otorgó a PPC los mismos beneficios contractuales que recibieron en 1996 Colón Container Terminal (CCT, de Taiwán) y Manzanillo International Terminal (MIT, de EE.UU.), por considerar que las condiciones de todos los operadores debían ser iguales. Sin embargo, el Gobierno de Martín Torrijos -septiembre de 2004-, consideraba que la resolución de 2002 "se aplicó indebidamente al no existir condiciones similares con otros operadores portuarios". El argumento para no considerar igual las explotaciones fue que PPC recibió una infraestructura valorada en cientos de millones de dólares al tratarse de dos puertos ya operativos cuando tomaron la concesión (Balboa y Cristóbal, en las entradas del Pacífico y el Caribe al Canal de Panamá), mientras que los otros concesionarios recibieron terrenos para desarrollar, donde las cuantías de las inversiones iniciales debían ser mucho mayores.

En el proceso de negociación, PPC argumenta que *“El Estado panameño ha dejado de percibir \$28 millones anuales en concepto de dividendos porque la portuaria está haciendo inversiones de más de mil millones de dólares. ‘El acuerdo con el Gobierno era invertir mil millones de dólares y hemos superado los mil 300 millones de dólares’, dice la empresa”*.

Lo que sí paga PPC es, al igual que el resto de los puertos de contenedores y carga, una tasa THD/THO<sup>172</sup> por cada contenedor que usa las instalaciones. Tras las negociaciones iniciadas en 2005, el año 2015 fue el primero en el que el Estado panameño recibió un pago de una concesionaria al pagar la cantidad de 1 millón de dólares PPC en un acto público. Esta cantidad corresponde al pago por dividendos del 10% de las utilidades de la empresa para el año fiscal 2014<sup>173</sup>.

Bajo estas circunstancias, cabe preguntarse por los motivos para el cambio de actitud de la empresa y por qué después de casi veinte años, cerca de expirar el primer tramo de la concesión, la empresa ha pagado la “simbólica” cantidad de un millón de dólares. La respuesta está en la nueva concesión del puerto de Corozal, frente al puerto de Balboa, que

---

<sup>172</sup> Terminal Handling Origin/Terminal Handling Destination

<sup>173</sup> El titular del MEF, Dulcidio De La Guardia, recibió el cheque con la presencia de todos los medios de comunicación por parte de Aitor Ibarreche, gerente general de Panama Ports Company, S.A, en presencia del director de Finanzas de la compañía, Peter Cheng, y Jorge Dawson, director de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado del MEF.

saldará próximamente a subasta pública y sobre la que tiene especial interés PPC, ya que le daría el monopolio práctico en el Canal de Panamá, al tener Cristóbal en el Atlántico y las dos concesiones más importantes del Pacífico.

La junta directiva de PPC está compuesta por siete miembros, uno de los cuales es el Estado panameño, que controla el 10% de las acciones, mientras los restantes seis tienen el 90%. En manos de estos accionistas está decidir la política de pago al Estado panameño.

La empresa reconoce que sus operaciones en el país han sido exitosas. Sus números dicen que han pagado 250 millones de dólares por manejo de carga, aunque el Estado señaló que fueron sólo 66.6 millones.

Ahora, PPC ha confirmado su interés en desarrollar el proyecto del puerto de Corozal. ‘Estamos a la espera de la publicación de las bases de la licitación para entender la propuesta. En base a eso, tomar la decisión de participar o no’, El proyecto de construir un puerto en Corozal es uno de los más importantes del sistema por la necesidad que existe de una nueva y moderna terminal en la entrada del Pacífico del Canal de Panamá, ante el colapso de Balboa por el comercio con el sudeste asiático.

PPC es la empresa de mayor crecimiento y controla el 58.1% del movimiento portuario. De llegarse a adjudicar el proyecto del puerto de Corozal, la portuaria consolidaría su monopolio.

#### **8.4.4 Empleo, condiciones laborales e implicaciones sociales**

*“En la terminal de la empresa Panama Ports se pueden ver numerosos taxis aparcados. Aunque lo parezca, no están esperando para trasladar a los trabajadores. Los taxistas son los mismos estibadores”.*

Equal Times. 1 de abril de 2015

En América Latina, tradicionalmente, los regímenes laborales en los puertos diferían de los regímenes laborales en otras industrias. Se justificaba -por los que lo defendían- con el argumento de que el trabajo portuario era tan diferente al trabajo en, por ejemplo, una fábrica de coches o una granja de soja, que se debía regir por otras reglas. En la práctica, el régimen especial implicaba una serie de privilegios que no se justificaban comercialmente. Se

explicaron -y aún en muchos casos se explican- por razones históricas y por el poder de los sindicatos portuarios (Sepúlveda, 2009). Las razones históricas parten con la base de que los gobiernos y autoridades a cargo de los puertos en el pasado tenían poco interés en puertos eficientes, ya que un puerto podía actuar como una barrera no arancelaria que protegía las industrias nacionales de la competencia internacional. Los puertos públicos generaron puestos de trabajo y eran un instrumento para otorgar favores políticos. No se introdujeron avances tecnológicos porque habrían implicado una pérdida de puestos de trabajo -y en consecuencia menos votos para los políticos responsables de esta política. Incluso cuando finalmente se introdujeron tecnologías nuevas para el tráfico de contenedores, grúas, o elevadores de graneles, el retraso en la adaptación de los regímenes laborales a este avance tecnológico llegó a ser otra razón histórica que explica los regímenes laborales actuales poco adecuados. En Panamá, a pesar de tener una legislación laboral diferenciada para los trabajadores portuarios, y en lugar de conceder privilegios, la actividad siempre estuvo supeditada a las exigencias estadounidenses para el personal que trabajaba en el Canal, y por ende, afectaba al resto de trabajadores portuarios del país. Se trataba en este caso de una diferenciación negativa.

En 2012 la Asamblea de Diputados aprobó el proyecto de Ley 498, que reglamenta el trabajo portuario en las terminales de Balboa y Cristóbal. En esta ley figura que en *“La normativa laboral, el salario estipulado debe ser proporcionado a la cantidad y calidad del trabajo y no podrá ser inferior al que se fije como mínimo. En ese sentido todo trabajador tiene derecho a percibir un salario acorde a las necesidades de su hogar, en el orden material, moral y cultural”*.

Esta ley vino provocada por la existencia de los llamados en Panamá “salarios del hambre” para los estibadores y trabajadores portuarios.

Con esta nueva legislación estos colaboradores no pueden cobrar un salario menor al fijado como mínimo por el Ministerio de Trabajo y que rige para la mayoría de las otras actividades en el país.

Esta ley ha sido necesaria porque la legislación laboral aplicable a los trabajadores portuarios en Panamá ha sido históricamente distinta a la legislación aplicable al resto de sectores productivos. El hecho de que el Canal de Panamá fuese territorio estadounidense durante décadas hizo que la legislación aplicable a los puertos tuviera más que ver con acuerdos tácitos a tres bandas entre el gobierno panameño, Estados Unidos y las empresas encargadas

de la explotación de las infraestructuras, que con las relaciones laborales y las negociaciones colectivas.

La especificidad del sector en materia laboral ha ido deteriorando los derechos y el poder de negociación de los trabajadores portuarios de forma paulatina. El poder de negociación en un sector en el que por ley no se permitían los sindicatos –Estados Unidos así lo requirió durante su control sobre el Canal– acabó dejando en manos de las concesionarias el control salarial, perdiendo progresivamente poder adquisitivo los salarios de los estibadores respecto al salario medio en Panamá (Beluche, 2009).

De acuerdo con el comunicado oficial, el proyecto se logró a través del diálogo con todas las partes involucradas.

Esta norma de 2012 derogó la ley 34 del 26 de septiembre de 1979, que señalaba “...*que se computa como tiempo sujeto a salario, toda hora servida por el trabajador portuario, a disposición exclusiva del empleador desde el inicio hasta la terminación de labores*”.

En 2015 se ha producido un importante cambio en la legislación laboral de los trabajadores portuarios, pasando a estar regidos por la legislación laboral general de Panamá. Esto les permite afiliarse a sindicatos. Como resultado de ello, una gran mayoría de los estibadores se han afiliado a un sindicato estadounidense. Se trata del sindicato estadounidense de trabajadores portuarios International Longshore and Warehouse Union (ILWU). Como consecuencia de esta negociación, se ha firmado un nuevo convenio a aplicar durante los próximos cuatro años en los que SINTRAPORSPA, Sindicato de Industriales de Trabajadores Portuarios y Similares de Panamá, con la ayuda de ILWU, consiguieron una importante subida salarial lineal para los trabajadores de PPC, que afecta a más de tres mil operarios. Un operador de grúas para contenedores con diez años en el mismo puesto ganaba 6,73 USD por hora antes del convenio. A partir de 2015 su salario aumentará a 9,24 USD por hora durante los próximos cuatro años.

El resultado en palabras de Ramiro Cortez, uno de los líderes de SINTRAPORSPA, de esta política salarial llevaba a una alta rotación de trabajadores que afectaba a la seguridad y la formación “Esa es una de las razones por las cuales la empresa tenía que contratar constantemente a nuevos trabajadores. La mayoría de la gente que accedía a un trabajo aquí solo se quedaba hasta que encontraba un puesto de trabajo mejor en otro sitio. Se podrían



haber evitado muchos accidentes en el puerto si los trabajadores no hubieran estado tan agotados. Entran a las 7 de la mañana y salen a las 8 de la noche y luego se dedican a los taxis o a cualquier otro trabajo”.

Alberto Ochoa, otro de los dirigentes del sindicato apunta “Ahora el reto consiste en aplicar este convenio y garantizar que la empresa lo cumpla”, ya que la empresa PPC ha anunciado una política de subcontratación de servicios para eludir la aplicación del acuerdo a tres bandas entre gobierno, concesionaria y trabajadores.

El sindicato tiene afiliados a 2.580 trabajadores portuarios de Panama Ports. Hasta hace poco tiempo, las concesionarias contaban con sindicatos amarillos o verticales. Movimientos similares a los acaecidos en PPC se están dando en Manzanillo, (TIMSA)

En Colón, los operadores de las grúas para contenedores trabajan ocho horas al día durante seis días seguidos. Su salario asciende a un mínimo de 854 dólares al mes o unos 4,27 USD por hora.

El salario básico de un estibador experimentado en el puerto base de SSA, Marine – propietaria de TIMSA- en Seattle asciende a 35,68 USD por hora.

Los bajos salarios en los puertos panameños tienen mucho que ver con la dificultad a la que se enfrentan los trabajadores para formar sindicatos fuertes y negociar contratos.

#### **8.4.5 Más IED futura bajo el modelo de concesiones**

El proceso de apertura de nuevos centros logísticos en Panamá sigue cubriendo etapas. En los programas de inversiones previstas por el gobierno para el quinquenio 2015-2020 se contempla la expansión del puerto Armuelles, la ampliación de la capacidad de carga de puerto de Vacamonte y los estudios para mejorar la capacidad de carga agrícola a granel en Aguadulce. Todos ellos son parte de los proyectos que se prevé otorgar en concesión Panamá.

El 21 de abril, Port of Singapore anunció la inversión de 400 millones de dólares en su terminal de contenedores en Rodman (PSA) frente al puerto de Balboa. Es el puerto que más ha crecido en los últimos años en tráfico de contenedores en Panamá y será el único de Panamá que pueda atender a los New Panamax con 24 filas de contenedores que hasta ahora no pueden atravesar el Canal, pero que podrán hacerlo con la inauguración de la tercera esclusa del Canal. Espera elevar el trasbordo de TEUs hasta los dos millones desde los

325.000 actuales. Para ello construirán dos muelles adicionales y ocho grúas de pórtico (Drohan, 1998; 2006).

Muy cerca de Balboa, en el área de Corozal, la Autoridad del Canal de Panamá también proyecta dar en concesión por 20 años la construcción de una terminal de contenedores en dos fases. Aunque la Asamblea Nacional rechazó la primera propuesta, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) ha mantenido los contactos con empresas interesadas en desarrollar el proyecto. Una de ellas es APM Terminals, y está negociando con la empresa holandesa que incluye una inversión de 625 millones de dólares y permitiría al grupo holandés operar en Corozal por 20 años. El motivo por el que se rechazó en mayo de 2015 era una exoneración fiscal a la empresa concesionaria.

El proyecto “Puerto Verde Panamá Atlántico” pretende la construcción de un megapuerto en la isla Largo Remo, corregimiento de Cristóbal, provincia de Colón, en un área aproximada de 127 hectáreas por un monto de 7.970 millones de dólares, incluyendo los costos directos e indirectos, administración, construcción, pruebas, mitigación ambiental y puesta en ejecución de los trabajos durante los siete años en que la obra está programada para ejecutarse. El promotor es Linden Partners, una empresa de capital español. La terminal marina tendría como objetivo principal atender la demanda futura de servicios marítimos y suministro de combustible para los barcos postpanamax que pasarán por el Canal, una vez ampliado, además de servir como puerto complementario para el atraque de los barcos de mayor dimensión que no pasen por la vía acuática; es decir los llamados súper postpanamax. El plan maestro para la estructura marítima contempla un puerto multimodal con zona de puerto industrial, pesquero, cruceros (turístico), terminales para carga a granel y líquida, así como para combustible, zona de actividades logísticas, cinco torres de edificios, zona turística y comercial, planta de energía, eco-parque, entre otros.

Panama Colón Container Terminal (PCCP) es un nuevo proyecto aprobado por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) que estará ubicado en la entrada Atlántica del Canal de Panamá. Esta nueva terminal se construirá en Isla Margarita, en el área de Coco Solo, en la antigua base naval de los Estados Unidos conocido como Fuerte Randolph. El proyecto tendrá un área total de 37 hectáreas, cuatro muelles y será capaz de recibir barcos de 18,000 TEUs. La terminal tendrá una capacidad de manejar alrededor de 2 millones de TEUs por año luego de una inversión de 600 millones de dólares. La información preliminar de la concesión

indica que PCCP tendrá un calado de 52 pies en 2 muelles capaz de acomodar barcos Super Post Panamax, un muelle de 3450 pies para Post Panamax y uno de 522 pies para naves multipropósitos y carga suelta. Se estima que tendrá una capacidad de 36,000 teus, 800 conectores refrigerados y un total de 10 grúas de pórtico: 8 Super Post-Panamax y 2 Panamax. La construcción de la terminal estará a cargo de un consorcio privado de Asia en conjunto con Jones Lang LaSalle como asesores de desarrollo.

## 8.5 BALANCE FINAL

Retomando la propuesta interpretativa que hemos planteando como referente para el desarrollo de nuestra investigación, interesa concretar las características particulares de la economía panameña que han atraído el interés del inversor extranjero hacia el sector portuario panameño (factores de localización) y las modalidades y estrategias adoptadas que han configurado el modo de expansión de la ET en dicho sector. Por otra parte, según se indicó, las propias características de la economía receptora influirán en el impacto del modo específico de expansión de la ET en aquella.

A partir de la consideración de esos tres aspectos, se podrá contrastar nuestra hipótesis de trabajo, "La presencia de la empresa transnacional en el sector portuario panameño ha tenido un efecto positivo en dicho sector y, a su vez, en la economía y desarrollo de Panamá"

### *Factores de localización*

En el capítulo siete, se expuso una caracterización general del proceso de expansión de la ET en la economía panameña. El interés del capital extranjero en Panamá se remonta a mediados del siglo XIX con la construcción del ferrocarril. La localización geográfica de Panamá ha sido el reclamo de referencia para el desarrollo de inversiones en el sector del transporte, el comercio y las finanzas internacionales. A los intereses iniciales del inversor estadounidense se han ido sumando los de inversores de muy diversas nacionalidades y las sucesivas administraciones panameñas han ido complementando su ventaja comparativa por excelencia (su ubicación) con nuevos elementos que han respaldado la captación de capital extranjero. Los resultados indicados, en términos de entradas de IED, constatan que las medidas adoptadas han logrado los objetivos perseguidos en cuanto a captación de capitales.

El marco general que se presentó es el contexto favorable en el que se desenvuelve todo inversor en Panamá. Según se indicó, una de las ventajas para el inversor extranjero es su asimilación al inversor nacional. Ahora bien, pueden identificarse unos factores de localización específicos, que sumados a los anteriores, son claves para captar el interés del inversor extranjero en el sector portuario panameño.

- Ubicación geográfica de Panamá en paralelo con las tendencias del comercio marítimo.
- Políticas del gobierno para atraer al capital extranjero hacia los puertos panameños.

#### *Ubicación geográfica de Panamá con relación a las rutas marítimas*

El análisis del comercio que transita por el CP, indudablemente, nos aproxima a la relevancia de Panamá en las principales rutas del transporte marítimo. Estimaciones del año 2006, indican que el 60% del tráfico marítimo por Panamá cruza el CP. Ahora bien, existen otras rutas norte-sur que respaldan la integración del comercio latinoamericano en las que Panamá está jugando un papel importante. En ambos casos, Panamá es relevante y, en particular, se ha incrementado el volumen de mercancías que las ha utilizado. En consecuencia, el operador portuario tiene un mercado asegurado.

#### *Ventajas del sector marítimo panameño*

A finales de la década de 1990, Panamá define una nueva estrategia marítima que se centra en el desarrollo de un centro logístico intermodal que se completa con la prestación de diversos servicios marítimos auxiliares. Los movimientos de carga alcanzados reflejan un impacto positivo en el sector marítimo que, indudablemente, ha captado el interés de los operadores portuarios. En particular, las recientes actuaciones y las medidas proyectadas en torno al CP han sido decisivas.

El CP se ha ido adaptando desde su entrada en funcionamiento a las tendencias del transporte marítimo internacional. A principios de este siglo, se anticipa la llegada al máximo de su capacidad con la consecuente pérdida de un mercado potencial, el mercado de los buques postpanamax. Las implicaciones de esta realidad van más allá de la pérdida de potenciales ingresos. El concepto dinámico de ventaja competitiva introducido en nuestro análisis alerta sobre la posible pérdida de competitividad del transporte marítimo panameño. Si los intereses

del sector naviero/comercial desarrollan rutas alternativas al CP, esta vía de transporte puede dejar de ser una ventaja competitiva para Panamá.

El gobierno panameño ha sabido responder a las nuevas necesidades del mercado. Panamá no solo ha demostrado su profesionalidad para mantener el servicio eficiente del Canal en los quince años de su administración. Además, ha mostrado su compromiso para ofrecer más calidad en el futuro. Desde finales de los noventa, se ha realizado una adecuada modernización de las instalaciones y una adaptación de las normativas regulatorias de la entidad en el marco de la Constitución panameña. Recientemente, se ha afrontado un ambicioso programa para la ampliación de su capacidad a largo plazo que asegura la competitividad de esta vía. El respaldo del pueblo panameño a las actuaciones emprendidas, a través de un plebiscito en el año 2006, es una importante garantía de estabilidad institucional para el inversor. Indudablemente, ello es un atractivo para el operador portuario en Panamá.

### *Políticas del gobierno*

A finales del siglo XX, se perfilan los cimientos de la estrategia marítima de Panamá que ha guiado los desarrollos en su sector marítimo hasta la fecha. Un papel clave en el éxito alcanzado, en términos de la carga movida e ingresos generados, ha sido la adaptación de las regulaciones. En particular, la implementación de la ley de Puertos de 2008 ha alienado a Panamá con los desarrollos internacionales en la materia. Al tiempo que se ha transmitido una seguridad a los inversores, se ha avanzado en la vinculación del sector portuario con el desarrollo económico del país. La citada ley introduce una explícita regulación de temas medioambientales que apoya el desarrollo panameño. Entre los grandes retos que afronta el país, los organismos internacionales oficiales (ONU, BM, FMI) destacan la problemática medioambiental.

## CONCLUSIONES

Finalizada nuestra investigación relativa al proceso de expansión de la ET en Panamá procede hacer un balance. A continuación, se exponen varias conclusiones sobre los efectos del proceso en el sector portuario panameño e, implícitamente, en la economía istmeña. Nos referiremos a aspectos teóricos de carácter general y a aspectos más próximos al caso específico analizado.

### 1. Conclusiones de carácter general

En el capítulo 2, se revisaron diversos planteamientos teóricos sobre el proceso de expansión de la ET desde los que se planteó una propuesta interpretativa para abordar el análisis de los efectos en las economías receptoras. Ese posicionamiento, junto con la propuesta metodológica recogida en el capítulo 3, ha sido el hilo conductor de esta tesis. El análisis empírico realizado, desde la aceptación de la singularidad, nos ha reafirmado en varios de nuestros supuestos de partida que procedemos a concretar:

#### *Integración de los fenómenos económicos en la dinámica global del SEC*

El punto de partida desde el que abordar la comprensión de cualquier fenómeno económico es el marco dinámico de la economía global en el que el SEC se globaliza. El caso panameño se nos muestra como un “incipiente” ejemplo de dicha realidad porque es escenario de los primeros casos de expansión de la ET, concretamente de la ET de EE.UU.

El análisis histórico, uno de los principios metodológicos que han guiado nuestra investigación, nos ha permitido abordar la evolución de la inserción de la economía panameña. Partíamos de considerar la inserción de las economías particulares como una de sus características más determinantes (uno de los factores de localización) para entender tanto el modo de expansión de la ET en aquella como para condicionar los efectos del proceso (en el sector específico y en la economía). Nuestro análisis nos ha reafirmado en la necesidad de analizar la evolución de la inserción de las economías particulares en la economía mundial para entender los diferentes efectos de la ET en aquella a lo largo del tiempo. A su vez, dicha inserción debe enmarcarse en el contexto de las interrelaciones sistémicas entre diversos ámbitos en diferentes planos espaciales y temporales. El caso panameño, por su especial

vinculación con la internacionalización de los diversos momentos del SEC (a través del CP, la ZLC y el CFI) y de otros ámbitos ajenos a lo económico (en lo político, la política exterior estadounidense ha marcado la evolución de Panamá. En lo medioambiental, la protección de la cuenca del CP y las implicaciones del cambio climático en el recurso hídrico que asegura el funcionamiento del CP,...) nos reafirma, en la necesidad, de hacer análisis rigurosos en los que lo económico debe relacionarse con el resto de ámbitos.

### *Debilidades de enfoques basados en la perspectiva empresarial*

El estudio realizado constata la debilidad de varios de los supuestos de los que parten diversas teorías, adscritas al enfoque que hemos identificado como empresarial, al analizar la actuación de la ET. Como consecuencia de ello, se hacen generalizaciones que no siempre valida la realidad.

Nuestra investigación nos reafirma en el carácter dinámico de las ventajas competitivas y de localización y, en consecuencia, a cuestionar la transferencia automática de ventajas competitivas de la ET a la economía receptora. Los efectos inducidos sobre la economía dependerán del entorno competitivo en el que invierte la ET y de los objetivos por los que invierte.

Interesa apuntar que la principal ventaja competitiva de Panamá hasta la fecha, su ubicación geográfica, puede dejar de ser un factor de localización atractivo para una misma ET según el espacio temporal considerado. Como ejemplo, Panamá debe garantizar el mantenimiento del protagonismo en las principales rutas de comercio para mantener el interés de los operadores portuarios en el país. En esta línea se entiende, especialmente, la reciente ampliación del CP.

A su vez, en la medida en que las ventajas de localización son absolutas y no relativas, no se garantiza que el proceso de internacionalización sea similar para todos los países. La internacionalización del sector portuario panameño se desarrolla en un entorno que, indudablemente, es distante del de la mayoría de las economías de ALC.

### *La singularidad de las economías condiciona el modo y los efectos del proceso de expansión de la ET*

Según establecíamos en nuestra propuesta interpretativa, las diferentes ventajas de localización justifican los distintos modos de expansión de una misma ET en distintas

economías. A su vez, las características propias de las economías receptoras inciden en los efectos de la expansión de la ET. Nuestro estudio muestra el distanciamiento de objetivos/beneficios potenciales por las debilidades de la economía panameña.

Panamá comparte varias problemáticas con las economías de su entorno, como la acentuada desigualdad en la distribución de ingresos (junto con Brasil, Panamá es la economías de ALC con peores indicadores), debilidad institucional, inserción externa, baja cualificación (carencias en el sistema educativo) y problemas ambientales. Esta realidad implica que, a su vez, estas economías “bloqueen” efectos potenciales positivos del proceso de expansión de la ET. La revisión de la expansión de la ET en Panamá muestra que las limitaciones en educación no han favorecido la transferencia de tecnologías (esta transferencia se ha limitado a los sectores naviero y financiero. No se han generado sinergias con el resto de la economía), no se han desarrollado vínculos intersectoriales, no se ha generado empleo de buena calidad ni se ha minimizado el impacto ambiental (se echa en falta normativa ambiental y, especialmente, el respaldo institucional para velar por su cumplimiento) (Cortés, 1984; Freire, 2006).

## **2. Conclusiones de carácter más específico**

A continuación concretamos el proceso de expansión de la ET en la economía panameña.

### ***Panamá y América Latina: Coincidencias/divergencias del modo de expansión de la ET***

La revisión de los diversos modos de expansión de la ET en América Latina, en el capítulo 4, perseguía encontrar aquella variante o variantes que pudieran ser compartidas por el caso panameño. Se buscaban referentes desde los que contextualizar la realidad panameña en la materia que nos ocupa. Conscientes de su particular historia, nos cuestionábamos si Panamá compartía aspectos con su entorno más cercano. Con relativa frecuencia, este país se ha mostrado como una realidad “aislada” en la región latinoamericana por la particular naturaleza de su economía.

Finalizado el capítulo 4, dudábamos de encontrar similitudes con el caso panameño porque, apenas se le había mencionado en los informes revisados de la CEPAL. Los análisis de los capítulos posteriores nos han reafirmado en la necesidad de avanzar en la contrastación de las



teorías y “supuestos” a partir de los análisis de caso a nivel sectorial. La singularidad panameña se mantiene desde su origen como país, pero la economía de enclave que se impuso hasta finales de los noventa ha ido evolucionando y se identifican fenómenos de expansión de la ET semejantes a los de su entorno desde entonces.

En el capítulo 5, revisamos la expansión de la ET en Panamá hasta finales de los noventa. La construcción del CP, sin duda, introduce un punto de inflexión, no solo en la economía, que va distanciando al país en su entorno regional. Hasta entonces, Panamá compartía la realidad de las plantaciones de las ET con sus ventajas iniciales y posteriores problemáticas. En la década de los setenta, esta realidad incorpora a Panamá en las reivindicaciones de varias economías de ALC.

La construcción del CP transforma todos los ámbitos de la realidad panameña por el inicio de la vinculación dependiente de la economía estadounidense. La política exterior de EE.UU. condicionará la economía panameña. Panamá es escenario de los primeros ejemplos de expansión de la ET en una economía latinoamericana. Ahora bien, el protagonismo de la ET estadounidense distancia la realidad del proceso vivido por Panamá en el siglo XIX del que tiene lugar en ALC, especialmente, desde mediados de la década de 1990. En el primer caso, no existe una competencia real entre las ET por ubicarse Panamá. La política y economía panameña responde al dictado de EE.UU. con el consentimiento de los gobiernos panameños que aquel respalda. No obstante, es interesante observar que las privatizaciones de servicios públicos panameños en el siglo XIX anticipan varios de los problemas de las privatizaciones de ALC más recientes. Interesa profundizar en las consecuencias de los diversos procesos de expansión de la ET para extraer enseñanzas y compartirlas. En este sentido, se subraya la relevancia de los análisis históricos.

Desde finales del siglo pasado, coincidiendo con la relativa normalización de Panamá al retirarse EE.UU. del país, la economía istmeña va recuperando la autonomía en la definición de sus políticas. Hasta entonces, el gobierno de EE.UU. asimilaba su actividad en Panamá a la de una ET, en este caso de “naturaleza pública”, puesto que gestionaba los activos más valiosos del país. Desde los noventa, tal como hemos recogido en el capítulo 6, se emprendían las reformas estructurales que establecen los cimientos de la actual economía panameña.

Se formulan e implementan políticas de desregulación en línea de lo que acontece en su entorno. Se comparte la privatización de varios servicios públicos como las telecomunicaciones, la energía,... Ahora bien, se inicia la privatización de la gestión de los puertos que, desde la realidad particular de Panamá, no es muy compartida con las economías de la región. La experiencia, nuevamente, “adelantada” de Panamá ofrece una valiosa información para la reflexión con vista a la réplica de procesos análogos.

### *Evolución favorable de la inserción de la economía panameña respecto a la expansión de la ET*

El análisis histórico, que en los capítulos 5 y 6 nos ha aproximado a la evolución de la economía panameña y en el capítulo 7 al proceso de expansión de la ET en aquella, constata la existencia de cambios favorables en la inserción de la economía istmeña en la economía mundial.

### *Relevancia de la ET en la economía panameña*

La revisión histórica que se ha hecho de la economía panameña ha mostrado la relevancia que ha tenido y tiene la expansión de la ET no solo en la economía sino en la política del país. Desde mediados del siglo XIX, con la construcción del ferrocarril transístmico por una empresa estadounidense se inicia una estrecha vinculación entre la ET y la evolución del país. La posterior construcción del Canal y de varias figuras que aprovechaban su existencia como la ZLC y el CFI han sido un importante reclamo para la vinculación de la ET con Panamá.

La economía se va desarrollando en torno a la exportación de servicios a la comunidad internacional y el capital extranjero. El superávit comercial generado ha equilibrado tradicionalmente la balanza de pagos panameña.

Hasta finales de los noventa, los sucesivos gobiernos panameños se centran en incrementar la captación de IED. En esos años, Panamá se suma a los procesos de privatización y desregulación en la región.

Posteriormente, se han ido desarrollando regulaciones que intentan modular la relación entre las partes. En este sentido, la Ley de la Competencia (con la creación de la CLICAC), La Ley de propiedad industrial y, concretamente, la Ley de puertos de 2008. Si bien el proceso de expansión de la ET en Panamá se acompaña de varias de las debilidades apuntadas en el

apartado del balance del capítulo 4, relativo a la ET en ALC, se está avanzando en posiciones más proactivas en lo relativo a políticas de IED. Ahora bien, más allá del acierto de las regulaciones recogidas sobre el papel, la asignatura pendiente es garantizar su cumplimiento. La debilidad institucional, especialmente judicial, es el lastre que frena el impacto de las reformas en la economía.

Desde la década de los noventa, la economía de enclave panameña abre paso a nuevos modos de expansión de la ET. Una forma de expansión es la caracterizada por estrategias de acceso a mercados internos en sectores liberalizados y privatizados. Las telecomunicaciones y la energía eléctrica son los sectores más representativos. A mediados de la década del 2000, se destaca la entrada de ET en el sector del turismo. El gobierno ofrece importantes incentivos y facilidades para apoyar el desarrollo de este sector. En paralelo, la ET adopta una estrategia de deslocalización para acceder al mercado turístico en Panamá. Recientemente, aunque muy focalizada, la ET se está expandiendo en Panamá a través la estrategia de recursos naturales. Se está iniciando la explotación de una mina de cobre y oro por una empresa canadiense y se prevé una de las producciones de cobre más importantes para los próximos años.

Ahora bien, el sector del transporte y de las comunicaciones es el más relevante por su aportación al PIB y la presencia de la IED en aquel ha sido determinante. La ET se ha expandido en el sector, fundamentalmente, a través de estrategias de acceso al mercado de usuarios de servicios marítimos. Ciertamente, este mercado no está localizado físicamente en Panamá, pero la oferta de transporte de esta economía le incorpora como mercado objetivo. Se puede considerar al sector del transporte marítimo como representativo de los modos que han venido caracterizando la expansión de ET en la economía panameña. A su vez, en cuanto a la modalidad de expansión adoptada en Panamá se ha impuesto el modelo de privatización de la gestión a través de la explotación de concesiones.

En particular, el sector portuario ha sido el sector elegido para realizar nuestro análisis por la destacada presencia de la ET en el mismo y por su destacada participación en el PIB panameño.

### **3. Contrastación de la hipótesis: Modo de expansión de la ET en el sector y efectos.**

Son varios los *factores de localización* que han despertado el interés del inversor extranjero en el sector portuario panameño:

a) Cuando se inicia el proceso de privatización de los puertos, la proporción entre el comercio exterior y el PIB panameño sugiere un potencial de beneficios muy elevado para el sector de servicios de transporte.

b) El contexto general de la economía panameña y, en particular, su sector marítimo (como se expuso en el capítulo 7), favorece la ubicación de la IED en el país.

c) La caracterización del sector marítimo panameño, articulado en torno al CP, es muy atractivo para el inversor extranjero. El protagonismo de Panamá en las rutas comerciales es respaldado por la reciente ampliación del CP.

En cuanto a los *objetivos* que han impulsado a las *autoridades panameñas* a concesionar los principales puertos del país, no se encuentra el de contrarrestar el déficit fiscal puesto que el déficit público que tiene Panamá suele estar por debajo del 3% del PIB en la última década. Además, su deuda acumulada no alcanza el 45% del PIB y su deuda externa no llega al 50% del PIB. La estrategia adoptada por Panamá persigue un impacto sobre el comercio. Se busca una mayor competitividad. A comienzos de los noventa, Panamá cambió la estrategia en su posicionamiento portuario internacional. Se optó por abandonar el ineficiente sistema utilizado en la actividad portuaria conocido como *Operating-Port* (puerto exportador) para explotar esta actividad de gran trascendencia global a través de un nuevo sistema de gestión portuaria conocido como *Landlord-Port* (puerto propietario). El nuevo modelo permitía cubrir la carencia de conocimientos y recursos económicos del país.

d) Los avances en el diseño de una política proactiva de IED en el sector con la implementación de la Ley de puertos de 2008 aporta seguridad al inversor extranjero.

Con respecto a la *contrastación de las hipótesis*, el estudio del sector seleccionado permite extraer una serie de conclusiones que se relacionan con las citadas anteriormente. Empezamos por concluir específicamente sobre las hipótesis formuladas sobre el sector portuario panameño que han guiado nuestro análisis de caso. Se concluye que la expansión de la ET en el sector portuario panameño desde 1993, a través de estrategias basadas en el acceso a nuevos mercados de servicios liberalizados, ha tenido efectos favorables en una serie de variables:

a) Mejora en la dotación de infraestructuras de los complejos portuarios que gestionan tráfico de contenedores privatizados frente a aquellos propiedad del Estado con carga general y enfoque hacia operaciones de cabotaje.

b) Durante el período 2010-2014, a excepción de 2013, los cinco complejos portuarios existentes especializados con carga de contenedores y concesionados (El puerto de Manzanillo en el Atlántico, el puerto de Balboa, el puerto PSA Panamá, el puerto Colón Container Terminal y el puerto Cristóbal) obtuvieron conjuntamente la posición más alta en el movimiento de TEUs entre los diferentes puertos de América Latina. Los puertos panameños han demostrado un crecimiento sostenible en el movimiento de contenedores que los convierte en los puertos líderes de América Latina y el Caribe.

c) Garantía y calidad del servicio prestado. Los indicadores de calidad son medidas estándar establecidas en función de parámetros objetivos como el número de contenedores trasvasados o el tiempo medio de espera en la bocana del puerto. Por la multiplicidad de servicios y clientes que tiene un puerto, su funcionamiento no puede ser determinado solo por un parámetro. En el ranking de competitividad, Panamá ocupa uno de los primeros puestos de América Latina. La misma percepción existe en la valoración que los usuarios realizan de la calidad de los servicios suministrados por los puertos, situándose en un margen de 6,4 como media para un valor máximo de 7.

Ahora bien, la comparación entre la eficiencia entre los puertos de titularidad pública y privada no es viable por dos razones. En primer lugar, la eficiencia va siempre asociada a la carga y descarga de contenedores, situación que acelera el desempeño de los puertos. Por otra parte, todos los puertos de contenedores están concesionados, mientras que los de titularidad pública están orientados a barcos de otro tamaño de barcos, en general cargueros y no portacontenedores, y además el tipo de carga es general, lo que conlleva tiempos de tránsito de la mercancía mucho mayores.

d) Evolución de ingresos (tarifas y recaudación por impuestos)

La privatización de la gestión de los puertos a través de concesiones ha generado importantes ingresos al Estado panameño. La forma jurídica que tienen las concesiones administrativas en Panamá se adapta a la particularidad de los puertos concesionados. En general suponen un compromiso de inversión por parte de la empresa concesionaria, un canon por mercancía

movilizada y una participación del Estado en los beneficios de la concesión (se cede una parte equivalente al 10% de los beneficios a través de una participación del Estado del 10% en el capital en la empresa subsidiaria que tiene la concesión). El hecho histórico es que si las empresas justifican inversiones por cuantías superiores a los cánones establecidos, exoneran el pago de los mismos al fisco panameño, ya que al reinvertir los beneficios en las infraestructuras portuarias, no reparten beneficios a los accionistas. Esta es una práctica, en sí mismo, fraudulenta ya que la fuerte integración vertical de estas empresas, sobredimensiona el valor de las inversiones y los pagos a las matrices por los bienes de inversión y mejora establecidos en los puertos.

En consecuencia, la contrastación de las hipótesis propuestas concluye que el resultado ha sido satisfactorio para alcanzar de forma global los objetivos propuestos por las políticas de atracción de IED y por las teorías que las respaldan. En este marco, se explica la proyección de más IED futura bajo el modelo de concesiones.

No obstante, queda *pendiente* la resolución de algunos problemas que, en particular, hacen referencia a las limitaciones del impacto del proceso en la economía por sus particulares características.

a) Los acuerdos, relativos al canon a pagar, establecidos entre el gobierno panameño y el operador portuario se están incumpliendo en algunos casos por parte del operador. La debilidad institucional está limitando el potencial beneficio de los ingresos a percibir por el Estado panameño.

b) Empleo, condiciones laborales e implicaciones sociales. Tradicionalmente, el empleo en el sector portuario se ha regulado según un régimen laboral específico. Los salarios suelen ser más altos que en otros sectores lo que se justifica por las características del sector. En este marco general, contrasta la realidad panameña. El trabajador panameño en el sector portuario sobrevive complementado su salario con el que percibe por otras actividades. Tradicionalmente, sus condiciones laborales han sido muy precarias por la dificultad a la que se enfrentan los trabajadores para formar sindicatos fuertes y negociar contratos. El poder de negociación en un sector en el que por ley no se permitían los sindicatos (EE.UU. así lo requirió durante su control sobre el Canal) acabó dejando en manos de las concesionarias el control salarial lo que ha supuesto la progresiva pérdida de poder adquisitivo de los salarios

de los estibadores respecto al salario medio en Panamá (Instituto Panameño de Estudios Laborales, 2007).

En 2012, se aprobó el proyecto de ley 498 que reglamenta el trabajo portuario en las terminales de Balboa y Cristóbal. En esta ley se establece que el salario estipulado debe ser proporcional a la cantidad y calidad del trabajo y no podrá ser inferior al que se fije como mínimo. En 2015, se ha producido un importante cambio en la legislación laboral de los trabajadores portuarios, pasando a estar regidos por la legislación general de Panamá. Esto les permite afiliarse a sindicatos. Como resultado de ellos, una gran cantidad de los estibadores se ha afiliado a un sindicato estadounidense, International Longshore and Warehouse Union (ILWU)

Ahora queda pendiente la aplicación del convenio ya que la empresa PPC ha anunciado una política de subcontratación de servicios para eludir la aplicación del acuerdo a tres bandas entre gobierno, concesionaria y trabajadores.

c) Si bien se ha desarrollado un *hub* de transporte que favorece la prestación eficiente de los servicios marítimos al cliente internacional, falta una conexión de semejante complejo multimodal con el resto del país generando los esperados efectos inducidos. Con una perspectiva de más de veinte años desde la primera concesión portuaria por parte del Estado de Panamá, se pone de manifiesto que los distintos sistemas portuarios siguen sin estar integrados y es necesario retocar el proceso de privatización portuaria para conseguir mayores tasas de beneficio económico y social.

d) En particular, las inadecuadas condiciones de la infraestructura vial limitan en la práctica el correcto desempeño logístico de los camiones entre los diferentes puertos y otros destinos. Esta situación es especialmente problemática para buques que por su gran tamaño no pueden atravesar el Canal y deben pasar la mercancía a través de conexiones terrestres multimodales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad, M. (1997): *Guía de negocios de Panamá*, ICEX, págs. 11-25, 60-61, Madrid.
- Abadía, C.D. (2005): *El seguro nacional de Panamá*. H ed. Panamá
- Acebedo, H. (1998): “La maximización del rendimiento de las esclusas”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Acosta, J. L. (1995), “El Canal de Panamá después del año 2000”, *Tareas*, nº89, ene.-abr., págs. 21-44.
- Adames M., E. (2003): “Del saber ambiental a la ecología política: Problemas y perspectivas”, *Tareas*, nº 114, may.-ago., págs. 5-20
- Alexander, R. J. (2008): *A history of organized labor in Panama and Central America*, Praeger, Westpost, London
- Alonso, J. A. (1994): "El proceso de internacionalización de la empresa", *Información Comercial Española* , nº 725, enero 1994, pp. 127-143.
- Alonso, J. A. (2007). Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo. Línea: <http://pdf.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16732/PaisesRentaMedia.pdf>.
- Alonso, J. A., Garcimartín, C., & Martín, V. (2010). Ayuda, calidad institucional e imposición: Algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional. In *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the Mdgs*.
- Alonso, J.A (2010): “América Latina y los países de renta media: Justificación de la ayuda”, *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, S. Tezanos (dir.), Madrid, Civitas-Thomson Reuters.
- Ama, F. (1984), *La reforma agraria en Panamá y las nuevas formas de organización asociativa campesina*, Universidad Complutense de Madrid (Facultad de Ciencias Políticas. Tesis dirigida por J.M. López-Cepero y Jurado)
- Andrés, T. (2006), *Indicadores ambientales de la República de Panamá*, Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá
- Antelo S., J. (1994), “El uso indebido de la banca panameña vs. el secreto bancario”, *Centro Financiero*, sep-oct., págs. 9-21
- Araica, H. (2005), “El cambio social en Panamá: Evolución y perspectiva”, *Tareas*, nº 121, sep.-dic., págs. 91-106



- Arauz, C.A. (2006), “Un sueño de siglos: El Canal de Panamá”, *Tareas*, n° 123, may.-ago., págs. 5-38
- Ardito, N. (1998); “Palabras iniciales”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá
- Ardito, N. (1999), “*Centro Bancario Internacional*”, Comp.Ediciones Gamma, *Así es Panamá*, Ediciones Gamma, Sanafé de Bogotá.
- Arellano, Carlos (1998), “Transporte de sustancias radioactivas por el Canal de Panamá”, comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, Daniel Montoya, Panamá, págs. 347-366.
- ARI (1997), “Proyectos y empresas establecidas dentro de las áreas canaleras”, *Congreso Universal del Canal de Panamá*, 7-10 de sep., Panamá
- Arias, A.(1998); “Planes de expansión del Canal a largo plazo”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Autoridad de la Región Interoceánica (1997), “Proyectos y empresas establecidas dentro de las áreas canaleras”, *Congreso Universal del Canal de Panamá*, 6 págs.
- Autoridad del Canal de Panamá (2006), *Plan maestro del Canal de Panamá*, Panamá.
- Autoridad Portuaria de Panamá (2015 y v.a.) Indicadores Marítimos Portuarios. Panamá.
- Bairoch, P. y Kozul-Wright, R. (1996). *Globalization myths: some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy*. United Nations Conference on Trade and Development.
- Bajoit, G. (2008), “Crítica de las teorías sociológicas del desarrollo”, comp. Puerto Sanz, L.M., *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, Carata, Madrid, pps. 135-177
- Banco Mundial (1995), *Panama a dual economy in transition*, Washington D.C.
- Banco Mundial (v.a.): *Panamá. Country report*. Banco Mundial. Washington.
- Banco Mundial (v.a.): *Panamá: Country Profile*. Banco Mundial. Washington
- Bannister, G. J. y Barrot, L. (2011), *A debt intolerance framework applied to Central America, Panama and the Dominican Republic, working paper n° 11/220*, IMF, September 01/2011, Wasington
- Baran, P. A.; Sweezy, P. M. (1974): *El capital monopolista* , Siglo XXI, Madrid.
- Barba, L. (1982), *El impuesto sobre el valor agregado en la República de Panamá*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid (Dpto. Hacienda Pública y Derecho Fiscal. Tesis)

- Barrios, A. (2012), *Nueva ciudad de Panamá (Casco Antiguo) y su actual manejo como patrimonio*, en Elibro. Ciencias sociales
- Barroso, A. (1997), “Perez Balladares y Ricardo Arias Calderón hablan sobre el CMA”, El Panamá America.
- Barry, T. (1995), *Inside Panama*, Resource Center Press, Albuquerque.
- Barsallo, C.A. (1994), *El secreto bancario en Panamá y España: un estudio comparativo*, Universidad Complutense de Madrid (Dpto. de Derecho Mercantil) (tesis)
- Bautista, J. (1982), *El crédito agrícola y la comercialización de productos como mecanismo de desarrollo agropecuario en Panamá*, Universidad Complutense de Madrid (tesis de Facultad de CC.EE. dirigida por R. Martínez-Cortiña)
- BBVA (2013): Situación Panamá. BBVA Research.
- Beluche, O. (2009), “Reseña histórica de las reformas neoliberales a la legislación laboral panameña”, *Tareas*, nº 133, págs. 29-71
- Bergman, R. (1998), Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Beume, U. (1997), “Panamá, centro de distribución de carga y pasajeros”, CADE’97, Panamá.
- Bisang, R. y Bonvechi, C. (1996), “La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto”, *Desarrollo Económico*, vol.36, nº especial.
- Blanco, SE. L. (1997); “Transporte terrestre y la infraestructura vial”, CADE’97, Panamá
- Blaug, M. (1980): *La metodología de la economía*, Alianza, Madrid.
- Britton, R.M. (2008), *Panamá*, Ediciones Balboa, Panamá
- Buckley, P. J. (1990): "Problems and developments in the core theory of international business", *Journal of International Business*, fourth quarter, pp. 657-665.
- Buckley, P. J.; Casson, M (1985): *The economic theory of the multinational enterprise*, Macmillan.
- Bureau Internacional de Educación (2010), Panamá: datos mundiales de educación, 2010/11, UNESCO-IBE, en Elibro.Ciencias sociales
- Busey, James L. (1974), *Political aspects of the Panama Canal: The problema of location*, Univ. of Arizon Pr., Tucson (Arizon)
- Cabral, Luis M.B. (2000), *Introduction to industrial organization*, Massachusetts Institute of Technology, United States of America
- Campagnani, P. (1997), “Renovación y modernización de la Zona Libre de Colón”, Panamá hacia la globalización mucho más que un canal CADE’97, Panamá

- Cantos, M. (2010), *Análisis situacional de la evaluación y acreditación de las universidades en Panamá. En: Memorias del programa científico Universidad 2010*, Editorial Universitaria, El libro. Ciencias sociales
- Caputo, O. (2007), “América Latina: La invasión de las transnacionales productivas y financieras”, *Tareas*, nº 127, págs. 5-16
- Casanova, L. (2010). "Latin American Multinationals at the Dawn of a Great Opportunity." *Rae-Revista De Administracao De Empresas* 50(4): 439-445.
- Casson, M. (1990): *Multinational Corporations*, Elgar, Reino Unido.
- Castillero C., A. (2005), “Ciclos y coyuntura en la economía panameña (segunda parte)”, *Tareas*, nº 120, may-ago., págs. 113-130
- Castillero, A. (2010), “Cultura alimentaria y globalización, Panamá, siglos XV-XXI”, *Tareas*, nº 135, may.-ago., págs. 104-120
- Castillo F., D. (2006), *Nuevos precarios, ¿mujeres u hombres? Tendencias en el mercado de trabajo urbano en Panamá, 1982-1999*, Papeles de Población, en El libro. Ciencias sociales
- Castillo G., A. (2008), “El eslabón perdido del desarrollo nacional”, *Tareas*, nº 129, may.-ago., págs. 105-118
- Casto H., G. (2003), “Panamá: Agua y desarrollo en vísperas del segundo siglo”, *Tareas*, nº 114, págs. 21-52
- Castro, G. (1998), “Vacas y buques. Cultura, historia y desarrollo sustentable en Panamá”, comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 377-387.
- Caves, R. (1982): *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Cambridge University Press, R. U.
- Centro de investigaciones educativas y nacionales (2004), *Cien años de colonialismo monetario*, Centro de investigaciones educativas y nacionales, Panamá
- Centro Latinoamericano de Demografía: Dirección General de Estadística y Censo (1983), *Estimaciones y proyecciones de población 1950-2025*, Panamá
- CEPAL (1996), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1998), *Panamá, evolución económica durante 1997*, México.
- CEPAL (varios años): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile
- CEPAL, (2010): “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. CEPAL.
- Chacón, E.U. (1996), *Guía práctica ilustrada de agricultura sostenible en Panamá: modelo de granja autosuficiente*, Oficina Técnica de Panamá, Embajada de España, Panamá

- Chen, E. (1997a), "Construyendo la Singapur del Hemisferio Occidental. Entrevista con el director de la ARI", *Sinorama*, vol.22, nº9, sept., págs. 103-105.
- Chen, E. (1997b); "A ritmo latino: los empresarios taiwaneses descubren América Latina" *Sinorama*, vol.22, nº9, sep., págs. 80-83.
- Chen, E. (1997c); "Construyendo el sueño de Fort Davis", *Sinorama*, vol. 22, nº9, sep., págs. 85-95.
- Chen, E. (1997d); "Evergreen: Puente entre este-oeste y norte-sur", *Sinorama*, vol.22, nº9, sep., págs. 96-102.
- Chesnais, F. (1994): *La mondialisation du capital*, Syros, París.
- Chudnovsky, D. (2001): *La transnacionalización de la economía argentina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- Chudnowsky, D. and A. López (2007). "Environmental management and innovative capabilities in Argentine industry." *Industrial innovation and environmental regulation: Developing workable solutions*.
- Coase, R.H. (1937): *La empresa, el mercado y la ley*, Alianza Editorial, Madrid (1994).
- Comisión Bancaria Nacional (1995), *El Centro Bancario Internacional de Panamá* Comisión Bancaria Nacional, Panamá.
- Comisión del Canal de Panamá (1999), *Memoria de la Comisión del Canal de Panamá* (20 años), Panamá
- Comisión Europea (2010), "Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013, *Commission Staff Working Document*, SEC(2010), 421 final, Comisión Europea, Bruselas
- Confederación de cooperativas del Caribe y Centroamérica (1993), *Cooperativismo de Panamá en cifras*, San José, Costa Rica
- Contraloría General de la República (2009), *Resultados finales de la encuesta de trabajo infantil en Panamá: mayo 2009*, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Panamá
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo (1970): *Inversiones Directas Extranjeras en Panamá, año 1960 a 1968. Panamá*. Diciembre de 1970. Pág. IX
- Contraloría General de la República. Dirección de estadística y Censo (1974): *Balanza de Pagos: Años 1971 y 1972*, agosto de 1974, pág. 12
- Cortés, E.E. (1984), Oferta educativa y mercado de trabajo en el centro bancario de Panamá, Universidad Complutense de Madrid (Tesis dirigida por F. Alburquerque Llorens).
- Cuervo-Cazurra, A. (2007). "Liberalización económica y Multilaterales." *GCG: Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad* 1(1): 3.

- Cuervo-Cazurra, A. y Genc, M. (2008). "Transforming disadvantages into advantages: developing-country MNEs in the least developed countries." *Journal of International Business Studies* 39(6): 957-979.
- Cullinane, K, Wang, T.F. y Dong-Wook, P. J. (2006): The technical efficiency of container ports: Comparing data envelopment analysis and stochastic frontier analysis.
- Cullinane, K., Song, D.-W. y, Wang, P. Ji (2004): An application of DEA windows analysis to container port production efficiency *Review of Network Economics*, 3 (2), pp. 186–208
- Cypher, J.M. (1979): "The internationalization of capital and the transformation of social formations: a critique of the Monthly Review School", *The Review of Radical Political Economics* nº 11, 4, pp. 33-49.
- Daniels, J. D., Radebaugh, L. H. y Sullivan, D. P. (2007). *Negocios internacionales: ambientes y operaciones*, Prentice Hall.
- De Zárate, D. (1999), "Folclore", Comp. Ediciones Gamma, *Así es Panamá*, Ediciones Gamma, Sanafé de Bogotá, págs. 204-233.
- Delgado, F.L. (2011), *Developments in financial supervision and the use of macroprudential measures in Central America, working paper n° 11/299, December 01*, IMF, Washington D.C.
- Deloitte Inc. (2011), "Panamá sale de la lista gris de la OCDE", Panamá TVA news, Julio, Panamá.
- Díaz C., Juan (1997), "Administración y preservación de los recursos naturales del Canal: el agua y el medio ambiente", *Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre*, 8 págs.
- Díaz C., J. (1998), "Manejo y preservación del principal recurso del canal: agua y medio ambiente", *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Díaz, O. (2008), *Los derechos posesorios, los bienes del estado y la propiedad privada en Panamá: un análisis jurídico y económico*, Panamá
- Dicken, P. (1998): *Global Shift. Transforming the world economy*, PCP, Reino Unido.
- Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República varios años (1966-2005), *Panamá en cifras*. Panamá
- Dirección general de recursos mineros (1979): *Contribución a la historia de la exploración y explotación minera en Panamá*. Ministerio de Comercio e Industria. Panamá.
- Dominguez, L. V. and E. R. Brenes (1997). "The internationalization of Latin American enterprises and market liberalization in the Americas: A vital linkage." *Journal of Business Research* 38(1): 3-16.
- Drohan R., T. (2006), "El verdadero costo de la ampliación del Canal de Panamá", *Tareas*, nº 125, págs. 63-68

- Drohan, T.W. (1998), "Aumento de capacidad: Ensanche del corte Gaillard", Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Dunning, J.H. (1979): "Explaining changing patterns of international production: in defence of the eclectic theory", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, volumen 41, noviembre 1979, pp 269-293.
- Dunning, J.H. (1981): *International Production and the Multinational Enterprise*, Allen and Unwin, London.
- Dunning, J.H. (1995): "Revisión del paradigma ecléctico en una época de capitalismo de alianzas", *Economía industrial*, nº 305, pp. 15-32.
- Dunning, J. H. (editor) (1998): *Globalization, Trade and Foreign Direct Investment*, Pergamon. 419
- Dunning, J. H. and Narula, R. (ed.) (1996): *Foreign direct investments and governments. Catalysts for economic restructuring*, Routledge studies in international business and the world economy, Londres
- Dunning, J. H. and S. M. Lundan (2008). *Multinational enterprises and the global economy*, Edward Elgar Publishing.
- Dunning, J. H. y M. Rojec (1993). *Foreign Privatization in Central & Eastern Europe*, Central and Eastern European Privatization Network.
- Dunning, J. H.; Rugman, A. M. (1985): "The influence of Hymer's dissertation on the theory of foreign direct investment", *The American Economic Review*, vol. 75, nº 2, pp. 228-232.
- Dunning, J.H. (1992): *Multinational enterprises and the global economy*, Addison-Wesley, Reino Unido.
- Dunning, J.H. (1994): "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment", *Transnational Corporations*, vol. 3, nº 1, pp. 23-51.
- Dunning, J.H. (2000): "Asessing the cost and benefits of foreign direct investment: some theoretical considerations", en ARTISIEN-MAKSIMENKO, P. (ed.), *Multinationals in Eastern Europe*, Macmillan, Londres.
- Dunning, J. H. (editor) (1998): *Globalization, Trade and Foreign Direct Investment*, Pergamon. 419
- Durán, J. J. (1984), "Configuración de una teoría económica de la empresa multinacional", *Información Comercial Española*, nº 616, diciembre, pp. 9-26.
- Elton, Ch. (1993), "Japón y Panamá: el papel del Canal", Barbara Stalling (comp.), *Japón, los Estados Unidos y la América Latina*, The Macmillan Press LTD. Y St. Anthony's College Oxford, Hampshire.

- Estay, R. (1995), “La ALADI ante la nueva integración latinoamericana”, Universidad Autónoma de Puebla.
- European Commission (2007), *Panama: Country strategy paper 2007-2013*, Brussels.
- European investment bank (2011), *EIB investment in Panama and their impacts on indigenous communities workers and the environment*, Greig Aitken, Brussels.
- Evans, P. (1977): “Direct Investment and Industrial Concentration”, *Journal of Development*
- Fábrega, E. (1997); “Panamá, centro de distribución de carga y pasajeros”, CADE’97, Panamá
- Fazeli, R. (1999): "Alternative Perspectives on International Competitiveness", *Review of Radical Political Economics*, vol 31, nº 3, pp. 91-100.
- Fernández, M. A. (2005), *Serie Estudios y Perspectivas 37: Condiciones generales de competencia en Panamá*, CEPAL, México D.F.
- Fernández, S. (1998), “El Canal de Panamá en la globalización de la economía mundial”. Compilador: Centro de Estudios Latinoamericanos, “El Canal de Panamá en el siglo XXI”. David Montoya. Panamá, págs. 37-60.
- Fernández, S. (2000), "El Canal de Panamá y el comercio regional de América Latina y el Caribe: ¿Futuros dependientes?", *Revista de la SEECI*, nº6, noviembre. Año III, p. 60-68.
- Fernández, S. (2001): La revisión del Canal de Panamá : ¿incertidumbres con fundamentos? VII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles Inmigrantes latinoamericanos en Europa
- Ferrer, A. (1996), “Mercosur: Trayectoria, situación actual y perspectivas”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº140, ene.-mar.
- Finkman, J. y Montenegro, M. (1995), *Vientos de cambio los nuevos temas centrales sobre las empresas transnacionales, documento de trabajo nº63*, CEPAL, Buenos Aires.
- Flores C., E. (2008), “El futuro energético de Panamá”, *Tareas*, nº 129, may.-ago., págs. 5-14
- FMI (1993), *Panama, recent economic developments*, FMI, págs. 2-13, Washinton D.C.
- FMI (1995): *Foreign Direct Investment in the World Economy*, Washington.
- Foro Económico Social alternativo (2003), “Estrategia alternativa de desarrollo”, *Tareas*, nº 115, sep.-dic., págs., 43-72
- Freire, J. (2006), Demanda de educación social en Panamá de 1980 a 1993; una aproximación cuantitativa, Red perfiles educativos, Elibro. Ciencias Sociales.
- Fröbel, F.; Heinrichs, J.; Kreye, O. (1980): *La nueva división Internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*. Siglo XXI, Madrid (1977).

- Gabriele, A., (1997), “¿Cuán no tradicionales son las exportaciones no tradicionales?: la experiencia de siete países de la cuenca del Caribe”, *Revista de la CEPAL* n° 63, dic., págs. 99-114
- Gandásegui h, M.A. (2003), “Los retos que enfrentan el país y el Canal de Panamá”, *Tareas*, n° 113, ene.-abr, págs. 39-52.
- García, C. (2006), “Cómo hacer para que la inversión directa contribuya a los Objetivos del Milenio” en Illiana Olivie y Alicia Sorroza, Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo, Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, junio
- García, O. (2003), “El “Ranking universitario” y la universidad de Panamá”, *Tareas*, n° 115, sep.-dic., págs. 127-132
- Giacalone, R. (2010). “Análisis comparado de las trayectorias estratégicas de empresas siderúrgicas latinoamericanas. Desarrollo interno y contexto histórico.” *Investigaciones de Historia Económica* 6(16): 43-72.
- Giancarlo, T. (1993), *La invasión a Panamá. Estrategia y tácticas para el nuevo orden mundial*, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), “Justo Arosemena”, Panamá
- Gianeras, A. (1998), “Mantenimiento de primera, factor clave del éxito del Canal de Panamá”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Girot, P. (1997), “El otro Canal: Perspectivas sobre otras rutas alternativas por Centroamérica con énfasis en el caso de Nicaragua”, *Encuentro Académico Internacional del Canal de Panamá 4 -5 de septiembre*, Panamá.
- Giselle, G. (1996), “Orígenes del actual ordenamiento monetario panameño”, Embajada de Panamá en Madrid, Madrid
- Global Tax & Business Postal (2013), “Panama: Banking confidentiality”, Monday, march 18 ([www.lowtax.net/panama\\_banking-confidentia](http://www.lowtax.net/panama_banking-confidentia)).
- Gnazzo, E. (2003), *Impuestos y gastos públicos de la República de Panamá*, Sibauste, Panama
- Gobierno de Panamá (1970a): *Ley de Incentivos a la Exportación* (Ley N° 108 del 30 de diciembre de 1974).
- Gobierno de Panamá (1970b): *Ley de Incentivos Tributarios y Aduaneros a la Industria* (Decreto de Gabinete N° 413 del 30 de diciembre de 1970).
- Gobierno de Panamá (1970c): *Ley de liberalización del Centro Bancario* (Decreto de Gabinete N° 238 del 2 de julio de 1970)
- Gobierno de Panamá (2010), “Plan estratégico de gobierno 2010-2014”, *Gaceta oficial digital*, N° 26445-A, 12 de enero de 2010, Panamá



- Goldstein, A. and O. Toulan (2007). ““Multilatinas’ Go to China: Two Case Studies.” Can Latin American Firms Compete?: 269. Oxford University Press.
- Gómez, J.A. (2002), *Deuda externa, gasto público y fondo fiduciario frente al desarrollo de Panamá: análisis de la propuesta de reactivación económica y responsabilidad fiscal*, Univesidad de Panamá - Instituto de Estudios Nacionales, Panamá
- Gorostiaga, X. (1974), *La inversión extranjera en Panamá y su impacto en la estructura económica del país. La inversión extranjera en Centroamérica*, EDUCA, Costa Rica.
- Graham, E. M. (1992): "Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional", *Moneda y crédito*, nº 194, pp. 13-49.
- Guardia, G. (1999), “Canal de Panamá”, Comp. Ediciones Gamma, *Así es Panamá*, Ediciones Gamma, Santafé de Bogotá, pp. 139-161
- Guevara, C. (1998); “The Panama Canal and democratic institutionalization: A swot analysis”, comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 277-296.
- Gurdián, R. (1999), *Visión nacional sobre el canal y las áreas revertidas*, Editorial Universitaria “Carlos Manuel Gasteazoro”, Panamá
- Heilbron, P. (1997); “Panamá, centro de distribución de carga y pasajeros”, CADE’97, Panamá.
- Hennart, J. F. (1982): *A Theory of Multinational Enterprise*, Ann Arbor. The University of Michigan Press.
- Herrera Jurado, L. (2003), *Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá: transformaciones ocurridas en lo últimas tres décadas 1970-2000*, Universidad de Panamá, Insituto de Estudios Nacionales, Panamá
- Herrera, L. (2009), “Colón: la provincia olvidada”, *Tareas*, nº 132, may.-ago., págs. 141-142
- Hoffmann, J. (1999): Las Privatizaciones Portuarias en América Latina en los ‘90: Determinantes y Resultados. Documento de trabajo de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Hood, N.; Young, S (ed.) (2000): *The globalization of multinational enterprise activity and economic development*, Macmillan Press, Londres
- Hood, N.; Young, S. (1979): *The economics of multinational enterprise*, Longman, London
- Horisaka, K. (1998); “The Panama Canal: Is it a past issue?. Rethinking the role as a bridge between East Asia and the Americas”, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena (comp.), *El Canal de Panamá en el siglo XXI: Encuentro Académico Internacional sobre el Canal de Panamá 4-5 sept. ’97*, David Montoya, Panamá.
- Hughes, William R. (1999), *Pobreza y riqueza en Panamá: desarrollando el subdesarrollo*, SERPAJ, Panamá.
- Hymer (1972): *Empresas multinacionales: la internacionalización del capital*, Ediciones Periferia, Buenos Aires.

- Hymer, S. H. (1976): *The international operations of national firms: a study of direct foreign investment*, The MIT Press.
- Illueca, E.M., (2003), “Panamá debe prohibir tránsitos de desechos radiactivos”, *Tareas*, nº 113, ene.-abr., págs. 53-72
- Illueca, J. y otros (2006), “Algunos mitos en torno a la ampliación del Canal”, *Tareas*, nº 125, págs. 92-102
- Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (2004), *Situación del cooperativismo en Panamá 2004*, Panamá.
- Instituto Panameño de Estudios Laborales (2007), *Estudio sobre las condiciones socio económicas del trabajadores en Panamá*, Panamá
- Jenkins, R. (1989): *Transnational corporations and uneven development: the internationalization of capital and the third world*, Meuthen, London and New York.
- Jiménez, J.R. (1982), *La transnacional del banano en Panamá*, Instituto de Sociología y Desarrollo de Area Ibérica, Madrid
- Johanson, J., & Vahlne, J. E. (1977). The internationalization process of the firm-a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. *Journal of international business studies*, 23-32.
- Johanson, J., & Vahlne, J. E. (1990). The mechanism of internationalisation. *International marketing review*, 7(4).
- Kam Ríos, J. (1995), “Historia”, Comp. Luis H. Moreno Jr., *Así es Panamá*, Ediciones Gamma y Somos Editores, Panamá, 15-22
- Kam Ríos, Jorge (1999), “Historia”, Comp. Ediciones Gamma, *Así es Panamá*, Somos Editores y Ediciones Gamma, Santafé de Bogotá, 15-22
- Kelly, J. (1998), “La perspectiva de la Comunidad Marítima Nacional”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Kosacoff, B. (1994), *Nuevas bases de la política industrial en América Latina*, CEPAL, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y Ramos, (2010). “Tres fases de la internacionalización de las empresas industriales argentinas: una historia de pioneros, incursiones y fragilidad.” *Universia Business Review*(25): 56-75.
- Kosacoff, B. y Ramos A. (1997), *Consideraciones económicas sobre la política industrial*, CEPAL, Buenos Aires.
- Kunihiro, O. (1998a), “La modernización del Canal y la cooperación global en el siglo XXI”, *Universidad de Panamá – Instituto del Canal*, ene., Panamá.

- Kunihiro, O. (1998b), "The present situation and the future forecast of the Panama Canal traffic", Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena (comp.), *El Canal de Panamá en el siglo XXI: Encuentro Académico Internacional sobre el Canal de Panamá 4-5 sept. '97*, David Montoya, Panamá
- Lafeber W. (1989), *The Panama Canal, The crisis in historical perspective*, Oxford
- Latinports (2014): Ranking de los mejores puertos latinoamericanos 2014. Fundación Latinports. Bogotá. <http://latinports.org/ranking-de-los-mejores-puertos-de-america-latina-2014/>
- Legnadier, H. (2006), "Retos al Canal de Panamá", *Tareas*, n° 123, págs. 55-60
- Leis, Raul (1998); "Concertaciones y gobernabilidad democrática: Límites y posibilidades para la democracia panameña", comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 323-343.
- Lobejón, L. F. (2001), *El Comercio Internacional*, Akal, Madrid.
- MacCullough, D. (1977), *El cruce entre dos mares*, Lasser Press Mexicana, S.A., México D.F.
- Maddison, A. (1991), *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas: una visión comparada a largo plazo*. Ariel. Barcelona.
- Magdoff, H. y Sweezy, P (1969): "Notes on the multinational corporation", *Monthly Review*, 21, 5 y 6.
- Manfredo, F. (2006), "Los estudios sobre la ampliación del Canal de Panamá", *Tareas*, n° 123, págs. 39-54.
- Marengo H, J (2009), *Incentivos fiscales para la inversión en Panamá*, Sistemas Jurídicos, Panamá
- Marinho, L. C. (1981): "Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 14, pp. 9-34.
- Martínez González-Tablas, A. (2000), *Economía política de la globalización*, Ariel Economía, Barcelona.
- Martínez, Esteban (1998), "Las alternativas al Canal de Panamá y sus impactos a nivel local y global", comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 163-186.
- Martínez, M. (2011), *La autonomía indígena en Panamá la experiencia del pueblo kuna siglos XVI-XXI*, Ediciones Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana, Quito
- Martínez, A. (1996): *Inversión extranjera directa y otras formas de financiamiento*, Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá.
- Mc Auliffe, D.P. (1998); "El Canal de Panamá- antes y ahora", Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.

- Medina, L.A. (1984), El problema bananero en Panamá, Universidad Complutense de Madrid (Tesis dirigida por F. Albuquerque Llorens)
- Méndez, O. (2010), “Panamá, país y nación de tránsito”, *Tareas*, nº 135, may.-ago., págs. 71-78
- Méndez R. N (1997). “Bases militares y empresarios miopes”. Info fax / Edición INTERNET 11-03-7 de mayo de 1997.
- Méndez, R. N. (2006), “Por qué Panamá debe decir “NO” a la propuesta del tercer juego de esclusas”, *Tareas*, nº 125, págs. 69-86.
- Michalet, (1989): *Le phénomène de multinationalisation*, Paris.
- Ministerio de Comercio e Industria. Memoria 1974-1975, pág 60. Panamá)
- Ministerio de Planificación (1978): *Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980* Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá.
- Miranda, O. (1997), “Una política para el futuro: la estrategia marítima de Panamá”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Molinos, F. (1998), *Un puente entre los mundos: Una cronología de la Historia del Canal de Panamá*, PNUD-UNESCO-CELAP, Panamá
- Montenegro, T.A. (1985), *El impacto de las empresas transnacionales en el desarrollo económico de la República de Panamá*, Universidad Complutense de Madrid-Departamento de Estructura Económica Mundial, Madrid
- Montero, F.J. (2004), “Panamanian maritime sector management”, *Marine policy*, volumen 28, issue 4, july, pages 285-295.
- Morales, M. M. (1997), “Turismo de cruceros”, Ponencia en Congreso Universal del Canal de Panamá, martes 9 de sep., Panamá
- Moreno, L.H. (1994), *Panamá, Centro Bancario Internacional*, Banco Nacional de Panamá, Panamá.
- Moreno, H. (1998); “El Canal de Panamá y su participación en la actividad económica panameña a partir de 1904”, comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, Panamá, págs. 73-86.
- Mortimore, M. (2000). Corporate strategies for FDI in the context of Latin America’s new economic model. *World development*, 28(9), 1611-1626.
- Mundell, E. (1984), *Crecimiento, generación y estrategia de empleo en la economía de Panamá*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid (Tesis dirigida por F. Albuquerque Llorens).
- Navarro, A. (1997), “Panamá país de vocación industrial”, Panamá hacia la globalización, mucho más que un canal CADE’97, Panamá.

- Nijhoff, M. (2010), *The Panama Canal*, International Straits of the World, Leiden, Boston
- Noriega, R. (1998), “Ciencia imperial: la investigación científica en los trópicos como un discurso de poder”, comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 389-402.
- North, D. C., & Wallis, J. J. (1994). Integrating institutional change and technical change in economic history a transaction cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 609-624.
- OCDE (2001), *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Text, Commentary and Clarifications*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París
- OCDE / BID (2010), *Derecho y política de la competencia en Panamá: Examen inter pares* ([www.oecd.org/daf/competition746587144.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition746587144.pdf))
- Ohtake, Kunihiro (1998), “La modernización del Canal y la cooperación global en el siglo XXI”, *Universidad de Panamá – Instituto del Canal*, ene.
- Olguin, G. (2006), *Trabajo infantil y pueblos indígenas: el caso de Panamá*, Organización Internacional del Trabajo (con la colaboración de al AECI), San José de Costa Rica
- Olivie, I., Pérez A. y Macías, C. (2010), “La caja negra del impacto de la inversión directa en el desarrollo: propuesta de un marco teórico” *Documento de trabajo/2010*, Real Instituto Elcano, Madrid
- OMC (1996): *Informe anual. Capítulo especial: comercio e inversión extranjera directa*, Ginebra.
- OMC, *Panamá y la OMC. Informes anuales*, varios años. [www.wto.org>portada>la omc>miembros](http://www.wto.org/portada/la_omc/miembros)
- ONU (1988): *Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial del Medio Ambiente y el del Desarrollo. Madrid: Alianza.
- ONU (2006): Panamá-Informe anual de la coordinadora residente las Naciones Unidas (2006), *Evaluación Común de País 2005 y marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo en Panamá 2007-2011*, Panamá
- ONU (2011): *Informe anual sobre Panamá*. ONU. Washington.
- Organización de Estados Americanos OEA (1974): *Consideraciones sobre política gubernamental hacia las empresas transnacionales en América Latina: Un estudio preliminar*. Washington.
- Organización Internacional del Trabajo (1990), *Pobreza urbana y mercado de trabajo en Panamá*, Santiago de Chile
- Organización Internacional del Trabajo (2010): Programa Internacional para la erradicación del trabajo infantil (2010), *Análisis del trabajo infantil en Panamá 2000-2008: Síntesis de resultados*, Organización Internacional del Trabajo, San José

- Organizaciones populares (2003), “Propuesta a los desafíos de la Caja del Seguro Social”, *Tareas*, nº 115, págs. 73-96
- Organization for Economic Co-operation and Development Staff (2010), *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Panama 2010 Phase I*, OCDE Publishing, en OCDE library
- Paixão, A. C., & Marlow, P. (2003). Fourth generation ports-a question of agility? *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 33(4), 355-376.
- Palazuelos, E (Coor) (1988a): *Dinámica capitalista y crisis actual*, Akal Universitaria, Madrid.
- Palazuelos, E. (1998b): *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*, Editorial Síntesis.
- Palazuelos, E. (2000): *Contenido y método de la economía. El análisis de la economía mundial*, Akal, Madrid.
- Palloix, Ch. (1975): *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Siglo XXI, Madrid.
- Palloix, Ch. (1978): *La internacionalización del capital*, H. Blume Ediciones, Madrid.
- Palma, G. (1987): “*Dependencia y desarrollo: una visión crítica*”, en SEERS, Dudley (comp): *La teoría de la dependencia (una revaluación crítica)*, FCE, México, pp. 21-89.
- Palmarola, V. y Robles, Y. (1999), *El proceso de reversión del Canal de Panamá y las áreas civiles y militares en el marco del Tratado del Canal de Panamá de 1977*, Editorial Universitaria “Carlos Manuel Gasteazoro”, Panamá
- Panama Canal Commission (1985 - 1999), Annual Report: fiscal year ended September 30, PCC, Panamá. (Memorias desde 1985 hasta 1999)
- Panama Freight Transport Report, desde 01/01/2010 a la actualidad en ABI/INFORM
- Pasinetti, L. (1985): *Cambio estructural y crecimiento económico*, Pirámide. Barcelona. (Introducción, pp. 17-39).
- Paz, M.J. (2003): “Efectos de las empresas transnacionales en la economía guatemalteca: el sector confección y el sector eléctrico”, *Tesis doctoral*, Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid
- Perdomo, D. (2008), “Contradicciones en el desarrollo de las hidroeléctricas en Panamá”, *Tareas*, nº 129, may.-ago., págs. 15-60
- Pereiro, X., De León, C. y Inawinapi, S., (2007), *Los impactos del turismo en Kuna Yala (Panamá): turismo y cultura entre los Kuna de Panamá*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.

- Pérez, O. J. (1998); “¿Democracia o estabilidad?: La reelección presidencial y sus consecuencias para Panamá”, comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 313-322.
- Pérez, P. N. P., y Ruiz, J. S. (2010). Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos. *Administración & Desarrollo*, 38(52), 39-56.
- Pigliacampo, A. (1997), “El proyecto de integración ferroviaria centroamericana”, CADE’97, Panamá.
- Pitelis (1989): "The Transnational Corporation: A Synthesis", *Review of Radical Political Economics*, vol. 21 (4), p. 1-11.
- Pitelis, Ch (1991): *Markets and Non-Markets Hierarchies*, Basil Blackwell.
- Pitelis, Ch. y Sudgen, R. (1991): *The nature of the transnational firm*, Routledge, London.
- Pizzurno, P. (2004), “Panamá en la encrucijada del mundo”, *Tareas*, n° 116, pág. ene.-abr., págs. 23-38.
- PNUD (2000), *Acceso a la justicia en Centroamérica y Panamá: Seguridad jurídica e inversiones: Proyecto regional de Justicia*, PNUD, San José de Costa Rica
- Pontet, N. y Silva, L. (2009): El sector portuario y las posiciones competitivas. Documento de Trabajo n° 46 Facultad de Administración y Ciencias Sociales Universidad ORT Uruguay.
- Quijano, J. (1998), “Aumento de la confiabilidad y seguridad de las esclusas mediante la modernización”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Quintero, B. (2008), *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación en Panamá*, D-FAO, en Elibro. Ciencias sociales
- Ramírez, J. M. (1994): “Revolución científico-técnica e internacionalización del capital: el caso de autolatina (1987-1993)”, Tesis doctoral, Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid.
- Ramírez, J.M. (2008a), “Génesis y evolución de la idea de desarrollo. De la inevitabilidad del desarrollo al debate sobre su pertinencia”, comp. Puerto Sanz, L.M., Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica, Catarata, Madrid, pps. 23-78
- Ramírez, J.M. (2008b), “Las nuevas propuestas sobre el desarrollo. Viejos y nuevos elementos desde los años noventa”, comp. Puerto Sanz, L.M., Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica, Catarata, Madrid, pps. 79-134
- Raymon H. (1997), “Estados Unidos tiende a cambiar política hemisférica”, *El Panamá América*, 30 de diciembre.
- Reeder, J. R. (1997), “La perspectiva estadounidense”, Comunidad Europea (comp.), *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.

- Revuelta, J. y Alonso, F. (2013): *Presencia de Multilatinas en Europa. Tipología y Estrategia Empresarial*. Working Papers. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. 03/13
- Rialp, I. y Criado, A. (1999): "Los enfoques micro-organizativos de la internacionalización de la empresa: una revisión y síntesis de la literatura", *Información Comercial Española*, nº 781, pp. 117-128.
- Ricord, H (1974): La Guerra del Banano. (Prólogo al relato y significación del conflicto bananero). Revista Lotería. Nº 224-225-226 de oct. Nov., dic.1974 Pág: 8)
- Rivera, R. (2010). "Empresas Multilatinas: Caracterización y examen de casos de interés." Tesis Doctoral. Universidad Santiago de Chile.
- Rivera, R. y A. Ruelas-Gossi (2007). "Las multilatinas: Multinacionales del Nuevo Mundo." *Foreign affairs: Latinoamérica* 7(4): 83-95.
- Rodríguez V., AR. (2007): "Impacto de la ampliación del Canal en los lagos Gatún y Miraflores", *Tareas*, nº 125, págs. 103-126.
- Rosales, O. (1988): "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, Nº 34, pp. 19-35.
- Ross, M. A. (1997); "Agentes navieros y el Canal (pasado y presente)", Comp. Organización del Congreso Universal del Canal de Panamá, *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá, 136-140
- Royo, A. (1996), "El Canal de Panamá, Pasado-Presente-Futuro", ponencia presentada en el Curso de Derecho Internacional de la Universidad del País Vasco 22-24 junio 1996, Vitoria
- Rugman, A. (1999): "Forty years of the theory of the transnational corporation",
- Rugman, A. (2008). How global are TNCs from emerging countries. *Sauvant, KP*.
- Rugman, A. (ed.) (1982): *New Theories of the Multinational Enterprise*., CROOM
- Rugman, A. M. (2010). "Do We Need a New Theory to Explain Emerging Markets Multinationals?" *Foreign Direct Investment from Emerging Markets: The Challenges Ahead*. Sauvant KP, Maschek WA, McAllister GA (eds). Palgrave MacMillan: New York.
- Rugman, A. y J. D'Cruz (1997). "The theory of the flagship firm." *European management journal* 15(4): 403-412.
- Sabonge, R. (1998); "Escenarios a largo plazo del tráfico por el Canal", *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Sánchez, O. D. R. J. (2006). Indicadores de productividad para la industria portuaria: aplicación en América Latina y el Caribe (Vol. 112). Oficina de publicaciones de Naciones Unidas.



- Santiso, J. (2008). "The emergence of Latin multinationals." *Cepal Review* (95): 7-30.
- Scranton, Margaret E. (1998): "Dreams and reality: Panama Canal, 1977 and 1997", comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el Siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 297-312.
- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República de Panamá (2010), *Plan estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2010-2014*, Gobierno Nacional de la República de Panamá, Panamá.
- Sepúlveda, J.M. (2009), *La libertad sindical y la negociación colectiva en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: un panorama de su estado actual*, Oficina Internacional del Trabajo, San José (Costa Rica).
- Sofer B, A (1997): "El registro abierto panameño fortalecido hacia el nuevo siglo", Comp. Organización del Congreso Universal del Canal de Panamá, *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá, 141-143
- Sol, P. D. (2010): "Chilean regional strategies in response to economic liberalization." *Universia Business Review* (25): 112-131.
- Soler, G. (1993a): *Estrategia y tácticas para el nuevo orden mundial La invasión de Estados Unidos a Panamá*, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), "Justo Arosemena", Panamá
- Soler, G. (1993b): *La invasión a Panamá, Estrategia y Tácticas para el Nuevo Orden Mundial*, Centro de Estudios Latinoamericanos, (CELA), "Justo Arosemena", Panamá
- Song, D.-W., Cullinane, K. (2002): *The Productive Efficiency of Container Terminals: An Application to Korea and the UK* Ashgate, Aldershot
- Sotomayor, B.(1998): "Secretaría General de La Comunidad Andina al Congreso Universal del Canal de Panamá", *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Stagg, C. (1997): "El proyecto del tercer juego de esclusas: basado en el estudio de 1993 de la Comisión de Estudio de las Alternativas al Canal de Panamá", *Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre*, Panamá.
- Stumpo, G. (ed.) (1998): *Empresas transnacionales. Procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Alianza Editorial y CEPAL, Buenos Aires.
- Suman, D. (1998): "La remediación en las bases militares en Panamá", comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 367-376
- Sweezy, P. M.; Magdoff, H; O'Connor, J; Adam, G; Vaitos, C.; Girvan, N. (1974): *Teoría y práctica de la empresa multinacional*, Ediciones Periferia, Buenos Aires.

- Takahata, T. (1995): “Japón y Panamá en la época de la cuenca del Pacífico”, *Tareas*, nº91, sep.-dic., págs 31-39.
- Tarté, R. (2001): “Las cuencas hidrográficas y el desarrollo nacional”, *Tareas*, nº 109, sep.-dic., Págs.. 71-78
- Teichtova, A., Lévy-Leboyer, M. y Nussbaum, H (comp) (1990): *Empresas multinacionales, finanzas, mercados y gobiernos en el siglo XX. I. Perspectiva histórica de las empresas multinacionales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Tezanos, S. (2012): *Conglomerados de desarrollo en ALC: Una aplicación al análisis de la distribución de la AOD*, CEPAL, Santiago de Chile
- The Economist Intelligence Unit (v.a.), *Panamá: Country profile, varios años*.
- Tice, K.E. (1995): *Kuna: Crafts, gender, and the global economy*, University of Texas Press, Austin
- Torres, J. (1996), “El acuerdo UE-MERCOSUR en el contexto actual de las relaciones económicas internacionales” *I Congreso para latinoamericanistas europeos, junio de 1996, Salamanca*.
- Torres, J.E. (1998): “¿Cuál es la alternativa de modernización al Canal que más conviene a Panamá y a sus usuarios?”, comp. Centro de Estudios Latinoamericanos, *El Canal de Panamá en el siglo XXI*, David Montoya, Panamá, págs. 125-136.
- Torres, J. E. (1999): *Los grandes desafíos que plantea la reversión del Canal y sus áreas adyacentes a Panamá y el comercio mundial*. Universidad de Panamá, Panamá
- Tribunal centroamericano del agua (2010), “Condena a delitos ambientales en Panamá”, *Tareas*, nº 107, ene.-abr., págs. 122-130
- Turner M., D. (1958), *Estructura económica de Panamá: el problema del Canal*, Editorial America Nueva, México
- Turner, A. (2009), “El derecho de huelga en el Canal de Panamá”, *Tareas*, nº 133, sep.-dic., págs. 5-22
- Unceta, K. (1997), “Globalización versus regionalización: una interpretación sobre los bloques económicos”, ponencia presentada en III Maestría de Desarrollo Económico en América Latina 26 de mayo-26 de julio, Huelva.
- UNCTAD & Ministerio de Comercio e Industria de Panamá (2013), *Latin arbitration Law. Country profile: Panama*. ([www.latinarbitrationlaw.com/panama](http://www.latinarbitrationlaw.com/panama))
- UNCTAD (1999): *Foreign Portfolio Investment (FPI) and Foreign Direct Investment (FDI) Characteristics, similarities, complementarities and differences, policy implications and development impact*, Commission on Investment, technology and related financial issues. Ginebra.
- UNCTAD (varios años): *World Investment Report*, Nueva York

- UNCTAD, G. (2010). *World Investment Report*, United Nations Press, New York and Geneva.
- Universidad Nacional de Panamá (1999), *El proceso de reversión del Canal de Panamá y las áreas civiles y militares en el marco del Tratado*, Panamá.
- Uribe, A. (2010), "La integración del área del Canal y la nueva ciudad de Panamá", *Tareas*, n° 107, ene.-abr., págs. 41-58
- Valdés, M. (1951), *Panamá y su soberanía monetaria*, Impresión Nacional, Panamá.
- Van de Hoorde, R. (1998), "Eficiencia mediante navegación segura", *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Vega, V. (1997); "Desmilitarización y libertad de navegación por los canales interoceánicos", Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena (comp.), *El Canal de Panamá en el siglo XXI: Encuentro Académico Internacional sobre el Canal de Panamá 4-5 sept. '97*, David Montoya, Panamá.
- Vernon, R. (1966). "International investment and international trade in the product cycle." *The quarterly journal of economics*: 190-207.
- Vernon, R. (1983). Organizational and institutional responses to international risk. In Richard J. Herring, editor, *Managing international risk*, 191-216. New York: Cambridge University Press.
- Wang, T. F., Song, D. W., & Cullinane, K. (2002, November). The applicability of data envelopment analysis to efficiency measurement of container ports. In *Proceedings of the international association of maritime economists conference* (pp. 13-15).
- Welles, J. (1992), *Las exportaciones agrícolas no tradicionales en Costa Rica, Honduras y Panamá: la generación de empleo e ingresos y las perspectivas de los pequeños productores*, Oficina Internacional del Trabajo-Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Wild, P. (1997); "Estudio de proyecciones de tránsito a largo plazo -Informe ejecutivo del estudio financiado por la Comisión Europea y preparado por Advanced Logistics Group, Europroyect y G.P. Wild (International)", *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Williamson, O. E. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Williamson, J. (ed.) (1990): *Latina American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Williamson, O. E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, septiembre, pp. 595-613.

- Williamson, O. E. y Winter S. G. (compiladores) (1996): *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- World Trade Center Panama (1994), “Panamá Guide 93”, World Trade Center Panama, págs. 147-155, Panamá
- Wright, R. y Alvarado, C. (1998); “Sistema de administración de tránsito del futuro”, *Compendio el Congreso Universal del Canal de Panamá 7-10 de septiembre-1997*, Melba A. Raven y Gloria Manfredo, Panamá.
- Yao, J. (2006), “¿Es el Canal patrimonio inalienable de la Nación o propiedad de la Autoridad del Canal de Panamá?”, *Tareas*, sep.-dic., nº 125, págs. 41-52
- Zárate., M.F. (2001), “La contaminación de la bahía de Panamá: un nuevo reto”, *Tareas*, nº 109, sep.-dic., págs. 61-70
- Zerr, L.S. (2005), *La oferta pública de compra de acciones en la República de Panamá*, Universal Books, Panamá
- Zimbalist, A. (1991), *Panama at the crossroads: economic development and political change in the twentieth century*, University of California, Berkeley
- Zona Libre de Colón, Autoridad (1999), “Zona Libre de Colón”, Comp. Ediciones Gamma, *Así es Panamá*, Ediciones Gamma, Sanafé de Bogotá, págs. 178-193.

#### Webgrafía

- Comunicado del Frente Panamá Soberana (FPS), (1999), <http://216.25.95.92/fps/zDocs/z3NoArrendAerop.html>, 1 de junio, Panamá.
- Comunicado del Movimiento Nacional por la Defensa de la Soberanía de Panamá, <http://216.25.95.92/monadeso/x1Esp/x1DocsEsp/1xDocsMisc7xx13DeclaComSur.html>, 1 de julio, Panamá.
- Georgia Tech Panama Logistics Innovation and Research Center (2015): <http://logistics.gatech.pa/es/assets/seaports/all> (08/05/2015)